

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JASMINE MOREIRA

**JANELAS FECHADAS:
O PERCURSO DA PAUTA LGBT NO PNE 2014**

CURITIBA

2016

JASMINE MOREIRA

**JANELAS FECHADAS:
O PERCURSO DA PAUTA LGBT NO PNE 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Rita de Assis César

CURITIBA
2016

Catálogo na Publicação
Cristiane Rodrigues da Silva – CRB 9/1746
Biblioteca de Ciências Humanas – UFPR

M838j Moreira, Jasmine

Janelas Fechadas: a questão LGBT no PNE 2014. /
Jasmine Moreira. – Curitiba, 2016.
110 f.

Orientadora: Profª Drª Maria Rita de Assis César.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de
Educação, Universidade Federal do Paraná.

1. Plano Nacional de Educação. 2. Políticas
Educativas. 3. Identidade de Gênero na Educação.
I. Título.


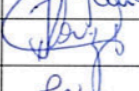
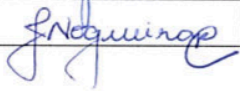
CDD 371



PARECER


Defesa de Dissertação de Jasmine Moreira para obtenção do Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof.^a Dr.^a Maria Rita de Assis César, Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, Prof.^a Dr.^a Juslaine de Fátima Abreu Nogueira, arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: "JANELAS FECHADAS: A QUESTÃO LGBT NO PNE 2014".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está Apta ao Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
Prof. ^a Dr. ^a Maria Rita de Assis César		APROVADA
Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza		Aprovada
Prof. ^a Dr. ^a Juslaine de Fátima Abreu Nogueira		Aprovada



Curitiba, 30 de março de 2016.


Prof.^a Dr.^a Araci Asinelli da Luz
Decana do PPGE

Às vidas que de fora almejam.
Para Claudia, por um amor que transcende e inspira.
Para Malu, nossa luz e alegria.

AGRADECIMENTOS

À minha querida Maria Rita de Assis César, amiga e orientadora que me acolheu e me apoiou em um momento de intensas mudanças. Agradeço pelo carinho, atenção e generosidade intelectual com que me orientou nessa rápida jornada.

Ao querido André Duarte, companheiro de muitas conversas inspiradas e de muitas taças de vinho. Obrigada pela paciência, apoio e amizade.

Aos professores Ângelo Ricardo de Souza e Juslaine de Fátima Abreu Nogueira cujas contribuições feitas no exame de qualificação foram essenciais para a conclusão da pesquisa.

À CAPES, por oferecer uma bolsa para que eu pudesse cursar o mestrado.

À minha esposa Claudia, que me apoiou e incentivou neste projeto desde o primeiro momento.

À minha filha Maria Luiza, companheira de muitas partidas de videogame nos momentos de cansaço.

À minha família, pelo suporte e compreensão que me permitiram concluir este trabalho.

Aos suportes invisíveis e imprescindíveis, agradeço à minha mãe Maria de Lourdes e à minha amiga e segunda mãe Lúcia.

Aos meus amigos e professores, que de todas as formas me apoiaram neste projeto.

[...] And these children that you spit on
As they try to change their worlds
Are immune to your consultations
They're quite aware of what they're going through [...]

David Bowie

RESUMO

As políticas públicas para educação no Brasil são formuladas com base no conhecimento estabelecido por meio de uma norma heterossexista. Essa norma posiciona pessoas transgêneras, lésbicas, gays, e demais gêneros e/ou sexualidades não pertencentes ao modelo heterossexual à margem das políticas que regulam o espaço e o cotidiano escolar. Assim, as políticas públicas formuladas pelo atual processo são parciais e excludentes, afetando negativamente as populações que se localizam fora dos limites de uma norma heterossexual. Para analisar esse processo, busco estabelecer um olhar inverso, da margem para o centro, buscando salientar as zonas de privilégio e exclusão no interior do exercício do poder. Com esse objetivo, faço uma análise dos textos redigidos durante a tramitação do Projeto de Lei n. 8035/2010, que instituiu o Plano Nacional de Educação - PNE 2014. Uso como baliza o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH 2006 e o texto final da Conferência Nacional de Educação de 2010 – CONAE. Busco, por meio destes documentos, identificar a configuração político-discursiva que colocou em rota de colisão as atuais demandas globais por educação e direitos humanos com as demandas locais de grupos conservadores e fundamentalistas religiosos. Grupos que provocaram um estado de pânico generalizado em torno dos temas “identidade de gênero” e “orientação sexual”, levando à sua exclusão do PNE 2014. Como resultado, as possibilidades para a formulação de políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades e à promoção de ações de integração e redução da evasão escolar da população LGBT foram extremamente prejudicadas.

Palavras-chave: PNE 2014. Identidade de gênero. Orientação sexual. Inclusão. Exclusão. Políticas educacionais. LGBT.

ABSTRACT

Public policies for education in Brazil are formulated based on knowledge provided by a heterosexist norm. This norm places transgender people, lesbian, gay, and other non-heterosexual genders and sexualities on the sidelines of the policies governing space and routine on school. Thus, public policies formulated by the current process are partial and discriminatory, adversely affecting the populations located outside the boundaries of a heterosexual norm. To analyse this process, I aim to establish a reverse view, looking from the margin to the center, trying to emphasize the privilege and exclusion zones within the exercise of power. To reach this purpose, I do an analysis of the texts drawn up in the course of draft bill 8035/2010, which established the National Education Plan - PNE 2014. The National Human Rights Program - PNDH-3, the National Plan for Human Rights Education - PNEDH 2006 and the final text of the National Conference on Education 2010 - CONAE are used as a ruler in this analysis process. Through these documents, I do a map of a political and discursive configuration which puts on collision course current global demands for education and human rights with the local demands of conservative and religious fundamentalist groups. These groups are responsible for a widespread panic state around the themes "gender identity" and "sexual orientation", leading to the exclusion of both themes from the PNE 2014. As a result, the possibilities of public policies formulation to combat inequalities, promote integration and reduce truancy of LGBT people were extremely reduced.

Keywords: PNE 2014. Gender Identity. Sexual orientation. Inclusion. Exclusion. Educational policies. LGBT.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – MAPA CONCEITUAL.....	22
FIGURA 2 – CICLO DE POLÍTICAS DE BALL E BOWE.....	70
FIGURA 3 – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON.....	75
FIGURA 4 – SEM TÍTULO	104

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – LISTA DE METAS DO PL 8035/2010	88
QUADRO 2 – COMPOSIÇÃO DA CE DA CÂMARA PARA O PNE.....	92
QUADRO 3 – ALTERAÇÕES NO TEXTO DO PL 8035/2010	95

LISTA DE SIGLAS

AGEE – Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD – Câmara dos Deputados
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minoria
CE – Comissão Especial
CEC – Comissão de Educação e Cultura
CECE – Comissão de Educação, Cultura e Esportes
CID – Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde
CNCD/LGBT – Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
DEM – Partido Democratas
DSM – Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EUA – Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
FNCE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNE – Fórum Nacional de Educação
FUD – Fear, Uncertainty and Doubt
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GQT – Gestão da Qualidade Total

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC – Ministério da Educação
MSC – Mensagem Presidencial
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PL – Partido Liberal
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei Complementar
PLC – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos
PNE – Plano Nacional de Educação
PNEDH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PV – Partido Verde

SBT – Substitutivo

SNE – Sistema Nacional Articulado de Educação

SOC – *Standards of Care*

TQC – Controle Total da Qualidade

UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	NEOLIBERALISMO E ESCOLA.....	23
2.1	BIOPOLÍTICA E NEOLIBERALISMO	24
2.2	CAPITAL HUMANO E AGENDA GLOBAL.....	28
2.3	O JOGO DE MERCADO E INCLUSÃO.....	32
2.4	PNDH-3 E PNEDH	38
3	POLÍTICAS IDENTITÁRIAS E ESCOLA.....	42
3.1	SEXUALIDADE E ESTADO	42
3.2	QUEER E INCLUSÃO	47
3.3	PARADOXOS DA INCLUSÃO.....	53
3.4	CONAE 2010 – RUMO AO PNE 2014	57
4	POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLA – DEMANDAS LGBT	68
4.1	NAS REDES DE PODER	70
4.2	SEGUINDO OS FLUXOS	74
4.3	DO MEDO AO PÂNICO.....	80
4.4	BUSCANDO UMA JANELA.....	85
5	CONCLUSÃO.....	102
	REFERÊNCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

À época do início da escrita desse trabalho, presenciava-se uma grande efervescência nos debates relativos à inclusão dos termos da igualdade de gênero e orientação sexual nos planos de educação das esferas nacional, estadual e municipal. Em outubro de 2012, uma versão do Projeto de Lei nº. 8035/2010, o futuro Plano Nacional de Educação (PNE), foi enviada ao senado federal contendo em seu artigo segundo a seguinte diretriz:

Art. 2º

[...]

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual;
(BRASIL, 2012, p. 1).

Após um extenso debate que envolveu grupos LGBT, lideranças religiosas, políticos, instituições acadêmicas e a população, os termos gênero e orientação sexual foram retirados do texto, frente à pressão de alas ultraconservadoras da sociedade e grupos religiosos fundamentalistas. Essa foi uma grande derrota para o movimento LGBT, pois serviu de justificativa para que os mesmos termos fossem suprimidos dos planos estaduais e municipais de educação, alegando-se, dentre outras coisas, a necessidade de simetria entre os planos de educação dos três níveis, nacional, estadual e municipal.

Uma vez que a superação das desigualdades de gênero e orientação sexual não constam no PNE, estados e municípios viram-se desobrigados a legislar sobre tais questões. Mais próximos dessa pesquisa, os Planos Estadual de Educação do Paraná e Municipal de Educação de Curitiba retiraram tais referências, o mesmo ocorrendo na maior parte dos estados e municípios no Brasil. Observou-se durante os debates uma confluência nociva à pauta dos direitos humanos, isto é, a crescente influência de grupos fundamentalistas e conservadores na questão dos direitos humanos, configurando uma afronta às pautas das lutas dos movimentos LGBT.

Esta pesquisa, aliada ao fato da autora da presente dissertação ser uma mulher transgênera¹, diz respeito a um forte interesse de investigação sobre a criação

¹ O conceito transgênera/o refere-se a uma literatura acadêmico-científica que o utiliza como um termo guarda-chuva que comporta todas as identidades de gênero que divergem da norma social. Também

de políticas públicas em educação, em especial aquelas voltadas às pessoas que não estão em conformidade com os limites estabelecidos por uma determinada norma de gênero socialmente vigente. Como veremos, esses limites produzem um modo de ser e estar no mundo naturalizados no cotidiano por meio de discursos e práticas culturais que se constituíram ao longo da história, integrando-se às nossas vidas de tal sorte que se tornaram invisíveis. (BUTLER, 1999a).

É importante ressaltar que, segundo Judith Butler (2003), todo conjunto de instituições sociais se organiza nos termos de uma norma heterossexual que definiu e limitou a quem será permitida ou negada uma inteligibilidade e a existência social. Assim, nos interessa compreender o mecanismo de posicionamento de certos grupos, tanto para dentro como para fora desses limites, bem como o processo de garantia ou negação de direitos aos grupos sociais. Sendo também importante conhecer os diversos atores sociais envolvidos nesse processo de permissão e interdição.

O ponto de partida dessa análise é buscar compreender como o Estado e a escola agem em conjunto para a produção subjetiva dos indivíduos, além de participarem ativamente do controle das populações, por meio das políticas públicas de educação. Tais políticas funcionam também como dispositivos que ensinam os indivíduos a reconhecer, entender, preservar e inserir-se dentro dos limites possíveis de reconhecimento e existência (FOUCAULT, 2014).

Ao mirarmos a escola, veremos que esta nos ensina, desde as classes mais iniciais, as regras e normas sociais, culturais e morais, afirmando sua importância na integração dos indivíduos à sociedade. De outro ponto de vista, o PNE 2014 deveria se estabelecer como a inscrição da vontade pública, convertida em política de Estado. Desta forma, a produção da norma pelo Estado e a vontade pública convergem em alguns pontos, na medida em que o documento ressalta, por exemplo, a importância da formação para o trabalho e para a cidadania:

Art. 2º

[...]

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; (BRASIL, 2014, p. 1).

o conceito de transgênero/a também diz respeito às lutas pela despatologização da transgeneridade. Segundo Letícia Lanz (2014, p. 71), "Transgênero refere-se a todo tipo de pessoa envolvida em comportamentos e/ou atividades que transgridem as normas de conduta impostas pelo dispositivo binário de gênero."

Assim, aprende-se primeiro a norma e essa servirá de referência para a partilha entre o indivíduo normal e o não normal, que será tomado enquanto desvio. A consequência ético-política desse processo é que a norma é uma régua limitada e parcial que acaba por definir os limites de possibilidades para a própria existência dos indivíduos. Em se tratando de uma dicotomia dos papéis de gênero, masculino e feminino ficam delimitados pela régua que produz uma norma diferencial e desigual entre ambos os termos. Como aponta Guacira Lopes Louro (1997):

No "jogo das dicotomias" os dois pólos diferem e se opõem e, aparentemente, cada um é uno e idêntico a si mesmo. A dicotomia marca, também, a superioridade do primeiro elemento. Aprendemos a pensar e a nos pensar dentro dessa lógica e abandoná-la não pode ser tarefa simples. [...] essa eterna oposição binária usualmente nos faz equiparar, pela mesma lógica, outros pares de conceitos, como "produção-reprodução", "público-privado", "razão-sentimento", etc. Tais pares correspondem, é possível imediatamente perceber, ao masculino e ao feminino, e evidenciam a prioridade do primeiro elemento, do qual o outro se deriva, conforme supõe o pensamento dicotômico.

Se considerarmos que as políticas públicas são formuladas com base no conhecimento estabelecido por meio da norma, não é difícil perceber que a parcialidade do conhecimento e da definição de verdade conduzem à geração de políticas públicas parciais e excludentes. Com efeito, isso afeta negativamente as populações que se localizam fora dos limites da norma. Assim, para compreendermos esse processo, a escolha aqui é por lançar um olhar de fora para dentro, buscando evidenciar zonas de privilégio e exclusão. Ou seja, a análise aqui empreendida diz respeito a um olhar da margem para o centro, mais precisamente, uma mulher transgênera investigando a elaboração das políticas de educação. Dessa maneira, fica explicitado o problema que norteia essa pesquisa: investigar as formas de produção de exclusão no interior do exercício do poder.

Partindo desta premissa, apresento uma reflexão que diz respeito aos efeitos de poder percebidos pelas pessoas que estão fora dos limites da norma. Este questionamento representa um campo de batalha que vem se configurando desde a Revolta de Stonewall², em 1969, um marco importante do movimento gay nos Estados

² Em 28 de junho de 1969, uma batida policial no clube gay Stonewall Inn em Nova York torna-se violenta. Embora a polícia estivesse legalmente amparada ao invadir o clube, a multidão na rua se revoltou quando três drag queens e uma lésbica foram forçadas a entrar no camburão. A multidão começou a atirar garrafas contra a polícia que se refugiou no interior do estabelecimento até que os

Unidos, chegando ao atual movimento LGBT (Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros) ao redor do mundo. A resposta a esse questionamento parece simples e tem sido o combustível das lutas por direitos das últimas décadas. Às pessoas que não se inserem dentro dos limites possíveis, ou mais precisamente da norma, resta a abjeção ou, na melhor das hipóteses, a invisibilidade. (BUTLER, 1999a).

No caso do Brasil, as lutas possuem um marco importante com o movimento de grupos de defesa dos direitos de gays, tendo em vista a epidemia de HIV/AIDS, no final dos anos 80 e mais recentemente dizem respeito às questões relativas a inclusão social das pessoas LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros). Nas últimas décadas, o movimento LGBT focou na assunção das identidades como instrumento jurídico, buscando conquistar direitos para grupos cada vez mais diversos e dispersos. (CÉSAR; DUARTE; SIERRA, 2013).

Porém, uma discussão importante diz respeito ao questionamento dessa assunção acrítica da noção de identidade que, por sua vez, poderá ser responsável por uma captura dos movimentos sociais, fundamentais para elaboração das demandas políticas, levando a uma despolitização do próprio movimento, como afirmam César, Duarte e Sierra (2013, p. 196):

[...] para além das inegáveis conquistas jurídico-políticas da comunidade LGBT, por meio da aliança entre o Estado e movimentos sociais, podem-se observar reconfigurações de sofisticadas estratégias biopolíticas de controle e regulação da própria população LGBT, tanto do ponto de vista do Estado como do ponto de vista dos próprios movimentos. Ou seja, com os processos de governamentalização dos movimentos, impõe-se o risco de que estes percam a capacidade criativa de crítica e autocritica, presente em períodos anteriores da história dos movimentos de homossexuais. Neste contexto, o preço a pagar pode ser uma participação pacificada, incluída na ordem social estabelecida, heteronormativa, ou seja, uma ordem social alicerçada na ideia de normalidade heterossexual [...]

Cabe ainda ressaltar que o princípio da inclusão é uma lógica fundamental para que as populações LGBT se insiram social e politicamente. Entretanto, segundo Maura Corcini Lopes, o princípio da inclusão é um dispositivo que faz parte do conjunto de tecnologias voltadas ao gerenciamento e manutenção da crise,

reforços chegaram para dispersar a multidão. O protesto transbordou para as ruas vizinhas e a ordem só foi restaurada com uma ação integrada da polícia de Nova York. A chamada Revolta de Stonewall foi seguida por vários dias de manifestações em Nova York e foi o impulso para a formação da Frente de Libertação Gay, bem como outras organizações de direitos civis para gays, lésbicas e bissexuais. Ele também é considerado por muitos/as como o primeiro grande protesto da história em nome da igualdade de direitos para os homossexuais. (CARTER, 2010)

característica essa do modelo neoliberal, sendo possível de ser interpretada nos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014. (LOPES, 2009a). Em termos pedagógicos, as tecnologias de inclusão resultam em ações que produzem diferentes gradientes de normalização da população, reduzindo as instabilidades dos sistemas político-econômicos e deslocando os riscos associados para uma região de controle. (LOPES, 2009a). Assim, o resultado desse processo é que mesmo produzindo uma certa inserção social da população LGBT, a norma heterossexual e sua produção não são tocadas.

Do ponto de vista do modelo econômico neoliberal, há o interesse em manter os indivíduos sempre em atividade e incluídos, mas em diferentes níveis de inclusão e participação. (LOPES, 2009a). Nessa linha de raciocínio, a participação compulsória é necessária à manutenção do mercado e do próprio Estado, sendo sustentada pela educação. O desejo pela permanência no jogo do mercado é uma característica fundamental para a saúde e longevidade do neoliberalismo. (LOPES, 2009a). Soma-se a esse interesse uma agenda global para educação e direitos humanos, que se desenvolve a partir da necessidade de comunicação econômica entre os mercados. Em função dessas demandas, desenvolvem-se políticas de inclusão em várias direções e esferas e mais particularmente na educação, pois é na escola que se inicia o ciclo da participação dos indivíduos e a produção do desejo de permanência no jogo. Sendo assim, a educação é um processo que irá acompanhar toda a vida dos indivíduos.

Observa-se então a ação do Estado no sentido de regular essa participação, dando origem, dessa forma, às demandas dos grupos LGBT e demais minorias; estando de acordo com um modelo de governo biopolítico das populações (FOUCAULT, 2004). Por um lado, há a inclusão dos grupos LGBT no jogo econômico e a consequente redução dos riscos oferecidos à estabilidade do próprio governo. Por outro lado, há o atendimento das demandas por igualdade de acesso às instituições, exercício dos direitos e cidadania. Nesse contexto, a escola deveria levar a cabo a implementação destas políticas de inclusão, buscando estabelecer um novo ciclo de controle biopolítico. Entretanto, não é isso que se pode observar. A escola, embora participe dos processos de inclusão no jogo neoliberal, ao ser apresentada à necessidade de inclusão das pessoas LGBT, recua e reafirma os princípios de normalização, patologização e exclusão. Para a escola a igualdade de gênero e o respeito à diversidade sexual seriam o limite dos processos de inclusão? Seria a

escola uma instituição que, do ponto de vista da diversidade de gênero e sexual, ainda opera com os dispositivos analisados por Michel Foucault para o século XIX, isto é, o dispositivo da sexualidade, que opera os processos de normalização e hegemonização do desejo e das identidades?

Do ponto de vista desta pesquisa, observamos um tensionamento entre as políticas inclusivas, organizadas a partir da noção de identidade e da inclusão de todos os sujeitos, e a escola, instituição de produção e reprodução de uma lógica orientada pela norma heterossexual. Desse modo, transexuais, lésbicas, gays, e demais gêneros e/ou sexualidades não pertencentes ao modelo heterossexual, ficam à margem desse modelo normativo heterossexual que regula o espaço e o cotidiano escolar. Nos últimos anos, essa tensão tem sido reforçado ainda por diversos atores externos que influenciam direta e indiretamente o contexto da prática escolar.

No caso brasileiro, observa-se na história recente, em especial nos debates em torno do PNE 2014, a ascensão de discursos conservadores e fundamentalistas religiosos. Estes discursos foram responsáveis pelo aparecimento de um conjunto de narrativas ultraconservadoras que ganharam o contorno daquilo que algumas autoras e alguns autores denominaram de pânico moral. (RUBIN, 2003). Na perspectiva desse trabalho, a retirada dos temas de gênero, sexualidade e diversidade sexual do texto da lei corresponde àquilo que pode ser interpretado e analisado à luz do conceito de pânico moral.

Como já referido, observa-se então um quadro paradoxal. Por um lado, o princípio da inclusão de todos os sujeitos na escola é um elemento fundamental para a plena cidadania e inserção no mercado de trabalho. Por outro, a escola e parcelas da sociedade brasileira recusam a inclusão de pessoas fora da norma heterossexual que, por sua vez, são consideradas como abjetas. (BUTLER, 1993). Do ponto de vista da escola, a execução das políticas de inclusão de pessoas LGBT constitui-se como um problema que resulta em ações contraditórias em relação aos seus discursos e práticas. Um exemplo importante diz respeito à dificuldade que as instituições escolares possuem em relação ao uso do nome social por pessoas transgêneras, assim como o uso de banheiros por autodeterminação do gênero. Para o estado do Paraná, há um parecer normativo de 2009 que exige o uso de nome social e legisla sobre a utilização dos banheiros pela autodeterminação do gênero nas escolas. No mesmo sentido há também a legislação de 2015, em âmbito nacional, por meio de uma resolução do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos

Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais. No entanto, mesmo as resoluções e normativas vigentes não impedem que as escolas adotem um tratamento excludente, preconceituoso e violento. Tendo em vista essas e outras dificuldades colocadas pelas escolas para a população LGBT e suas famílias, as mesmas acabam por desenvolver estratégias de resistência para garantir sua permanência na escola.

Apresentado esse cenário, o problema da presente pesquisa reside na análise do processo de produção de políticas públicas em educação voltadas à população LGBT no Brasil. Observa-se nesse cenário um hiato entre as demandas da governamentalidade neoliberal, isto é, a inclusão no jogo de mercado (GADELHA, 2013) e o controle dos corpos por meio dos dispositivos de normalização (FOUCAULT, 1988). Tendo em vista o paradoxo explicitado, busco compreender como se situam no quadro analítico do PNE 2014 as políticas de combate à discriminação e de inclusão da população LGBT.

Para responder a essa questão, percorro um caminho analítico que envolve o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), o documento final Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014). Avalio nestes textos a presença de elementos narrativos relativos às políticas educacionais de inclusão da população LGBT. Com esse objetivo, o presente trabalho se divide em três capítulos.

O capítulo 1 trata da implementação, nos últimos anos, das políticas neoliberais no Brasil, tendo em vista a relação entre a educação e as ações do Estado. Nesse capítulo, busco fazer uma rápida contextualização abordando a forma como o neoliberalismo foi absorvido pelas políticas educacionais brasileiras, conectando questões econômicas, controle biopolítico e educação. Em seguida, faço uso dos conceitos de governamentalidade biopolítica, gerenciamento de crise e inclusão no jogo de mercado para identificar as estratégias neoliberais presentes no planejamento educacional brasileiro e seu impacto nos processos de formação dos indivíduos que visa a produção de capital humano, tendo em vista a interpretação desse conceito por Michel Foucault. Faço ainda uma análise desse quadro frente à uma agenda global para educação e direitos humanos, que emerge como necessidade nos processos de regulação dos mercados.

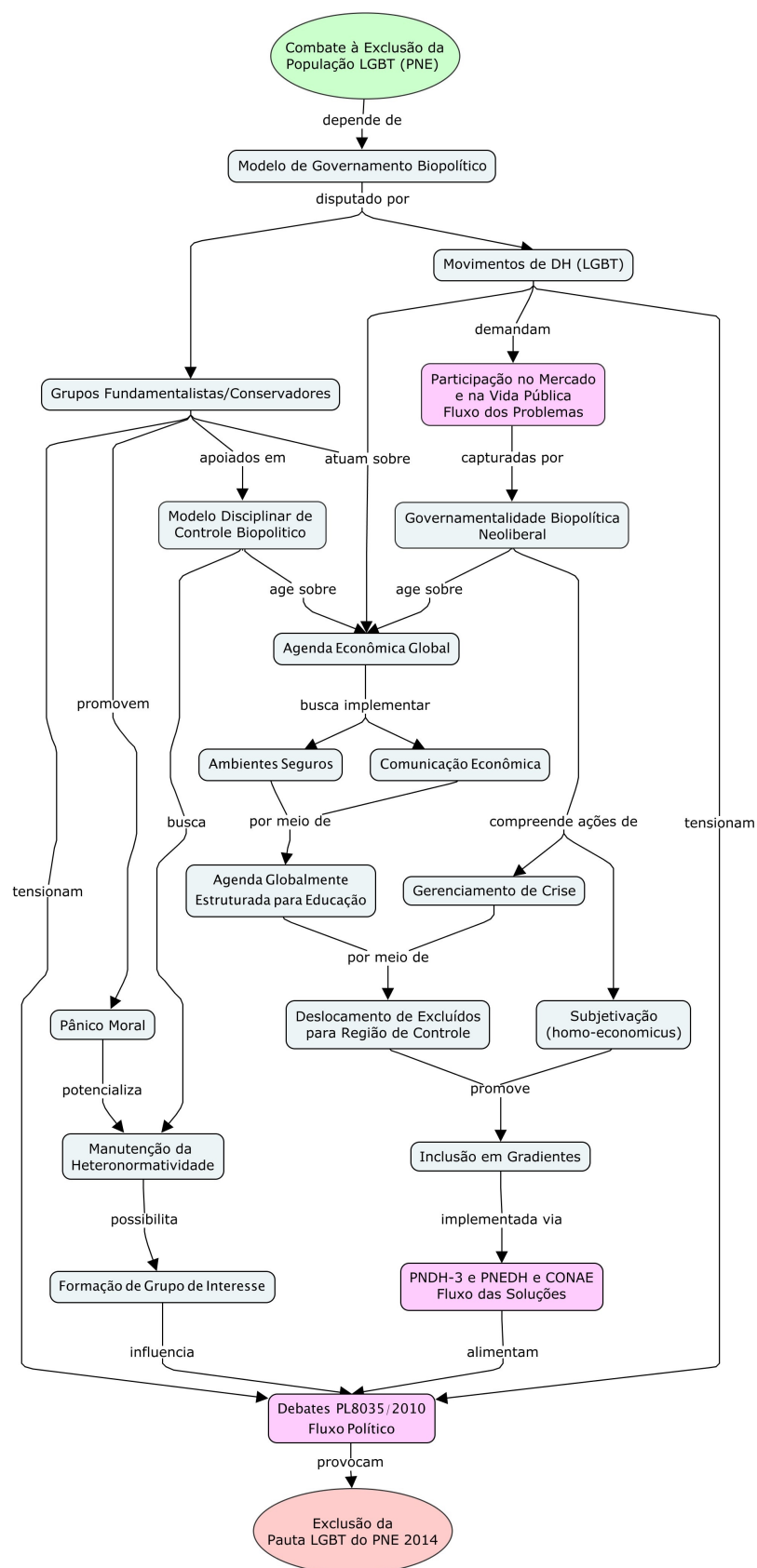
O capítulo 2 descreve como a produção da sexualidade se converte em um dispositivo de controle biopolítico de corpos e sujeitos, a partir do qual se desenvolve todo um conjunto de tecnologias voltadas à normalização dos corpos. Trata ainda de

analisar a constituição de um padrão normativo de base heterossexual nas instituições públicas e de seus efeitos sobre as populações não pertencentes a esse padrão.

O capítulo 3 traz uma análise das perspectivas neoliberais e da agenda global para inclusão da população LGBT, institucionalizadas pelo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3 de 2007), pelo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH de 2010) e pelo documento final da CONAE 2010. Mais especificamente, o capítulo procura analisar o movimento de exclusão das pautas LGBT no PNE 2014. Para isso, serão utilizadas as diversas alterações no texto do PL8035/2010, que tramitaram no congresso nacional e que deram origem à lei 13.005, de 25 de junho de 2014, ou PNE2014.

A figura 1 apresenta o mapa conceitual desta dissertação. O objetivo é oferecer um instrumento que auxilie no entendimento das relações estabelecidas entre os conceitos aqui abordados. Optei por desenvolvê-lo a partir da ideia de oposição discursiva, analisada no decorrer do texto. Porém, há outras formas possíveis de visualizar essas relações, partindo dos fluxos, das agendas ou do modelo biopolítico, apenas para citar alguns exemplos. Destaquei no diagrama os três fluxos pertencentes ao modelo de Kingdon (1995). Espero desta forma colaborar para a melhor leitura deste trabalho.

FIGURA 1 – MAPA CONCEITUAL



FONTE: A autora (2016).

2 NEOLIBERALISMO E ESCOLA

Antes de abordarmos as pautas neoliberais na educação é importante ressaltar que a implantação do neoliberalismo no Brasil ocorre de forma gradual e parcial, sendo observada em maior ou menor intensidade de um governo para outro ao longo dos últimos 40 anos. É possível observar ao longo da história recente de nossos planos econômicos elementos que remetem ao desenvolvimentismo, ao Estado de Bem-Estar Social³, ao neoliberalismo⁴ e, mais recentemente, ao novo desenvolvimentismo. Porém nenhum destes modelos caracteriza de forma absoluta a atuação político-econômica brasileira.

Para o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira o neoliberalismo está presente na América Latina e é aplicado no Brasil desde a década de 1990. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 9). No entanto, observa-se na história recente que os governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff buscam adotar uma nova linha econômica, chamada de novo desenvolvimentismo, “o novo desenvolvimentismo é um “terceiro discurso” entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional; é um conjunto de ideias, instituições e políticas econômicas através das quais os países de renda média tentam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos”. (BRESSER-PEREIRA, 2010). Ou seja, se comparado ao modelo neoliberal clássico, há uma diferenciação estratégica nas ações que visam o crescimento econômico e que remontam o pensamento keynesiano como: ação econômica anticíclica; transferência de renda; programas de apoio às empresas brasileiras e incentivo ao consumo e produção. No entanto, isso não significa o fim da influência neoliberal na economia brasileira, nem de seus reflexos na educação.

A heterogeneidade do contexto econômico se reflete em outros campos da organização social e política do Estado brasileiro. No entanto, a influência neoliberal é mais perceptível nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, do que nos governos Lula e Dilma. A educação, por sua vez, ainda sofre com os reflexos

³ “No século XX, o *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, representou uma forma de ampliação da esfera estatal mediante um maciço investimento público em áreas como saúde, previdência, educação e outros serviços sociais, em resposta às demandas da classe trabalhadora” (SIMIONATTO; COSTA, 2012, p. 18).

⁴ O Neoliberalismo é uma doutrina econômica, desenvolvida a partir da década de 1970, que defende a liberdade de mercado e restringe a intervenção do Estado sobre a economia aos setores imprescindíveis e em um grau mínimo. (ANUNCIAÇÃO, 2012, p. 31-33).

das ideias neoliberais e se converte em palco de implementação de um controle biopolítico que procura atender a uma pauta ditada pelas demandas econômicas globais.

2.1 BIOPOLÍTICA E NEOLIBERALISMO

Para compreendermos as relações entre Estado, economia e educação, é preciso, em primeiro lugar, entender como a forma de exercício de governo vai atuar sobre indivíduos e populações. Michel Foucault (1988) demonstra a emergência dos dispositivos disciplinares para o controle dos corpos, a partir da segunda metade do século XVIII. A norma passou a orientar o comportamento de indivíduos e populações, servindo de base para a criação de inúmeros mecanismos de controle. Servirá ainda para formulação de um discurso científico acerca da sexualidade, que dará origem a uma ciência médica, especializada em categorizar e patologizar os indivíduos. (FOUCAULT, 1988).

Em sua análise genealógica⁵ da modernidade ocidental, Foucault percebeu que, a partir do século XIX, o Estado inicia a implantação de um controle planejado sobre as populações, para além de disciplinar corpos e condutas. Nesse contexto, o sexo e as práticas sexuais emergem como foco principal do controle estatal, que buscava normalizar o comportamento dos indivíduos e da população, com o objetivo de controlar variáveis como taxas de natalidade, mortalidade, sanitização, epidemias e o próprio modo de vida das pessoas. (FOUCAULT, 1988). Assim, para além da observação dos fenômenos populacionais, foi possível definir estratégias políticas para atuação sobre o corpo social. Em outras palavras, Foucault demonstrou a forma pela qual a disciplina sobre os corpos atuou de forma paralela a um controle sobre as populações, denominado por ele de biopoder, isto é, um poder sobre a vida. De uma parte, um poder que se constituiu como uma anátomo-política dos corpos, a disciplina. De outra parte, um outro poder que se definiu como uma biopolítica das populações, sendo ele a expressão do poder do Estado. (FOUCAULT, 1988).

⁵ Segundo Judith Revel (2011, p. 70), “o método genealógico é uma tentativa de “desassujeitar” os saberes históricos, isto é, de torna-los capazes de se opor e de lutar contra “a ordem do discurso”; isso significa que a genealogia não busca somente no passado a marca de acontecimentos singulares, mas que ela se questiona a respeito dos acontecimentos nos dias de hoje”.

Foucault compreendeu então que a modernidade está marcada pelo exercício de dois tipos de poder: a disciplina, que age sobre os corpos, e o biopoder que age sobre as populações. Do ponto de vista metodológico de sua obra, há um deslocamento teórico na analítica do poder, quando ele localiza e nomeia o que chama de biopoder. (FOUCAULT, 2008). Alguns anos mais tarde em seus cursos no *Collège de France*, Foucault introduz os conceitos de governo e governamentalidade⁶, que acirrarão suas análises sobre as formas de exercer o governo, como os neologismos governamentalidade e governo. Entre 1978 e 1979, também em seus cursos, esses conceitos foram ampliados para que fosse possível uma análise do Estado e da economia. Segundo Maria Rita de Assis César (2010, p. 229):

A partir do curso de 1977-78, Segurança, território, população, o autor se deteve mais especificamente na análise das diferentes formas de controle e gestão da população no contexto do mercantilismo e do liberalismo econômico clássico. Foucault discutiu aquela questão no âmbito da articulação entre Estado moderno, economia política e dispositivos de segurança, a partir da introdução dos novos conceitos de governo e governamentalidade.

Estes conceitos permitiram a Foucault situar o liberalismo como uma técnica de governo que age diretamente sobre as populações e da qual emergem novas tecnologias de poder. (FOUCAULT, 2008). Ou seja, o poder do Estado não mais se assentava em um modelo de interdição legal, mas em mecanismos mais complexos de controle e atuação.

Com o avanço das ideias neoliberais nos Estados Unidos, após a crise do petróleo da década de 1970, observa-se também a criação de um novo conjunto de práticas governamentais alinhadas aos novos preceitos econômicos. Surge uma nova lógica com ênfase na mercantilização da sociedade, isto é, a ênfase no próprio mercado. Segundo as análises de Foucault, surge a ideia de homem como capital, de sociedade como empreendimento e de livre competição, sendo estes os pilares de

⁶ Para Cesar, “a governamentalidade é um instrumento heurístico para a investigação da racionalidade das práticas de controle, vigilância e intervenção governamental sobre os fenômenos populacionais”. (CÉSAR; DUARTE, 2009, p. 121).

uma nova forma normalização das populações. (FOUCAULT, 2004). A chamada Escola de Chicago⁷ foi o marco desse novo pensamento econômico.

No neoliberalismo a conduta econômica dos indivíduos passa a ser o alvo principal da economia política, principalmente porque, segundo os economistas da Escola de Chicago, capital e indivíduo não estão dissociados, antes, formam o que Theodore Schultz (1972, p. 5) chama de **capital humano**:

Human capital is strictly an economic concept. Although it pertains to particular attributes of man, it is not intended to serve those who are engaged in analysing psychological, social, or cultural behaviour. It is a form of capital because it is the source of future earnings, or of future satisfactions, or of both of them. It is human because it is an integral part of man.⁸

Assim, seguindo esse modelo, podemos dizer que um determinado capital humano é constituído a partir do potencial de trabalho de cada um em relação às demandas do mercado. Cada indivíduo seria, então, responsável por tornar a si mesmo um empreendimento, não mais no sentido de vender seu próprio trabalho, mas no sentido de manter e acrescentar valor a si mesmo. Nesse ponto, Foucault sugere o aparecimento de um “novo” sujeito ou de uma nova subjetividade que nasce sob uma racionalidade orientada pelas demandas do mercado, isto é, o *homo-economicus*. (FOUCAULT, 2004).

As análises realizadas por Foucault assinalam uma mudança na economia política, que representa uma importante transformação em aspectos da sua obra. Foucault passa a se interessar pela “análise das formas flexíveis e sutis de controle e governo das populações e dos indivíduos, tal como elas se exercem por meio das regras neoliberais da economia de mercado”. (CÉSAR; DUARTE, 2009, p. 122). Foucault aponta para um novo regime, isto é, uma biopolítica neoliberal que se

⁷ Segundo Costa, “Originalmente, o termo *Escola de Chicago* surgiu na década de 1950, aludindo às ideias de alguns professores que, sob influência do paradigma econômico neoclássico e sob a liderança de Theodore Schultz, atuavam junto ao Departamento de Economia da Universidade de Chicago, mas também junto à Escola Superior de Administração e à Faculdade de Direito dessa mesma universidade. Por outro lado, o termo remete também a um grupo de economistas que, a partir do início dos anos 1960, influenciados por Milton Friedman (Nobel de 1976), George Stigler (Nobel de 1982) e seus discípulos, além de servir de arauto à defesa do livre mercado, refutava e rejeitava os princípios da doutrina keynesiana”. (COSTA, 2009, p. 174).

⁸ Livre tradução: O capital humano é um conceito estritamente econômico. Embora refira-se a determinados atributos humanos, não se destina a servir àqueles que estão envolvidos na análise dos comportamentos cultural, psicológico ou social. É uma forma de capital, porque é a fonte de lucros futuros, ou de satisfações futuras, ou de ambos. É humano porque é uma parte integral do homem.

caracteriza pela preponderância da economia sobre um modo de governo. Para o autor: “É preciso governar para o mercado, em vez de governar por causa do mercado”. (FOUCAULT, 2008, p. 165). Nesse contexto, a **governamentalidade biopolítica neoliberal**, como instrumento analítico, emerge de uma matriz político-econômica que apresenta o *homo-economicus* regulado e normatizado por um Estado regido pelas demandas do mercado.

Essa nova forma de normalização provocará profundas transformações no comportamento dos indivíduos, que passarão a agir de acordo com determinados padrões econômicos. É importante ressaltar que essas transformações não serão provocadas exclusivamente pela ação Estado, mas sobretudo pelo mercado, criando uma poderosa rede de subjetivação que termina por envolver os indivíduos em um verdadeiro **jogo de mercado**. Segundo Foucault (2008), o objetivo principal da biopolítica neoliberal seria promover o maior número possível de formas de empresa, estabelecendo-se, dessa forma, uma rede que permitirá o livre fluxo de capital e a concorrência.

A partir desse ponto, já é possível conectar as demandas do Estado e do mercado aos processos educacionais, uma vez que estes serão essenciais à subjetivação dos indivíduos, tanto para o controle dos corpos, como para a sua inserção no jogo de mercado. Assim, ao analisar o comportamento desse novo sujeito econômico, percebemos claramente sua relação com o mercado, segundo Maria Rita de Assis César (2010, p. 232):

Se refletirmos a partir da discussão foucaultiana da noção neoliberal de “capital humano”, compreenderemos que o novo sujeito econômico ativo deverá produzir-se a si mesmo por meio das novas tecnologias informacionais, nutricionais, educativas e físicas, as quais deverão ampliar suas capacidades corporais e cognitivas no sentido de torná-lo um “empreendedor de si mesmo”.

Nesse contexto, as ações do Estado e do mercado se voltariam à produção de capital humano. Assim, quer seja por meio de políticas públicas voltadas à educação, quer seja pela ação de entidades educacionais privadas, esse indivíduo estará sujeito a um controle biopolítico que promoverá tanto sua subjetivação, transformando-o em um empreendedor de si mesmo, quanto sua inserção no jogo de mercado.

2.2 CAPITAL HUMANO E AGENDA GLOBAL

No decorrer da década de 1990, as ideias neoliberais avançaram sobre a geração de políticas públicas no Brasil. Muito se discutiu a respeito da aplicação dos conceitos de gestão da qualidade total⁹ (GQT) no campo da educação. A técnica de gestão de qualidade, que se aplica aos processos fabris, deveria ser transportada para o interior das estruturas educacionais, envolvendo desde as etapas de planejamento até a organização do espaço escolar. Por meio de indicadores, seria possível acompanhar o desempenho de todo o sistema e atuar sobre ele, implementando ações para garantir a melhoria contínua do processo de formação dos indivíduos, segundo Pablo Gentili (1996, p. 25):

O neoliberalismo formula um conceito específico de qualidade, decorrente das práticas empresariais e transferido, sem mediações, para o campo educacional. As instituições escolares devem ser pensadas e avaliadas (isto é, devem ser julgados seus resultados), como se fossem empresas produtivas. Produz-se nelas um tipo específico de mercadoria (o conhecimento, o aluno escolarizado, o currículo) e, conseqüentemente, suas práticas devem estar submetidas aos mesmos critérios de avaliação que se aplicam em toda empresa dinâmica, eficiente e flexível.

A justificativa para essa implantação seria uma suposta crise na educação. Segundo os neoliberais, a falta de gestão seria a principal causa da falta de eficiência e baixa produtividade das escolas. (GENTILI, 1996). Partindo desse pressuposto, afirmava-se não haver problemas de acesso, dimensionamento, distribuição de recursos ou mesmo de financiamento no sistema de ensino. O problema estaria localizado na baixa qualidade dos profissionais, na distribuição ineficiente das escolas e da oferta de cursos e nas práticas pedagógicas e técnicas de gestão defasadas.

Esse movimento não está descolado do percurso das discussões acadêmicas sobre a educação que se iniciaram na década de 1980 na América Latina. Pablo Gentili (1996) abordava ainda os principais temas destas discussões acerca da educação, análise dos modelos teóricos: democratização da educação e do conhecimento, democratização com qualidade, qualidade com eficiência e produtividade, eficiência e produtividade em conjunto com diversos atores. Observa-

⁹ A Qualidade Total é uma filosofia de gestão que busca atingir a satisfação dos clientes internos e externos de uma empresa por meio do uso de um conjunto de técnicas e ferramentas integradas ao modelo de gestão. Segundo Vicente Falconi Campos (1994), TQC (controle total da qualidade) é o controle exercido por todas as pessoas para a satisfação das necessidades de todas as pessoas.

se a emergência de um discurso sobre a qualidade, que se inicia com a análise dos modelos vigentes e caminha para a formação de uma rede de atores na qual todos seriam responsáveis pelo processo educacional, Estado, Igreja, sindicatos, elites políticas, empresários, militares dentre outros.

Destas discussões, surgiu a ideia de que para democratizar o ensino seria preciso realizar “uma profunda *reforma* administrativa do sistema escolar orientada pela necessidade de introduzir mecanismos que regulassem a eficiência, a produtividade, a eficácia, em suma: a *qualidade* dos serviços educacionais”. (GENTILI, 1996, p. 18). Por meio dessa estratégia, seria então possível sanar a “crise de democratização” presente na escola, bem como os problemas estruturais a ela associados: a exclusão e a discriminação, que provocam evasão, repetência, violência e analfabetismo funcional.

No Brasil, a democratização do ensino por meio da melhoria da qualidade passou a ser uma das principais preocupações no campo da educação durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), na década de 1990. Surgiram políticas públicas voltadas tanto à formação continuada dos professores quanto à oferta de financiamento, como o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. A influência de atores, ou *players*, internacionais tornou-se evidente no planejamento das reformas educativas, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Internacional do Comércio (OMC) e outras entidades passaram a pautar o projeto de educação desse governo, instaurando a lógica de mercado na educação brasileira. Segundo Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta (2003, p. 108):

A dimensão talvez mais profunda e de consequências mais graves situa-se no fato de que o Governo Fernando H. Cardoso, por intermédio do Ministério da Educação, adotou o pensamento pedagógico empresarial e as diretrizes dos organismos e das agências internacionais e regionais, dominantemente a serviço desse pensamento como diretriz e concepção educacional do Estado.

O alinhamento estratégico das políticas públicas brasileiras passou a ser feito com base nos interesses econômicos de *players* internacionais, para os quais era necessário maximizar a eficiência do sistema de ensino brasileiro para garantir maior formação de capital humano e, conseqüentemente, fortalecer um possível mercado

de consumo. Combater a exclusão¹⁰ era um item fundamental na pauta das política neoliberais e o termo “inclusão” desponta como alternativa para maximizar a geração de capital humano.

Atualizando a discussão, na década de 2000, os governos Dilma e Lula não representaram uma ruptura total do modelo adotado por FHC. Antes, retomam as práticas político-econômicas da agenda neoliberal, porém com uma nova abordagem. Roger Dale (2004) nos apresenta uma abordagem que chamou de agenda globalmente estruturada para a educação, ou simplesmente AGEE, que pode nos guiar na análise das ações recentes da globalização, segundo o autor:

Para a AGEE, a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio [...] Na abordagem AGEE, a globalização é vista como sendo construída através de três conjuntos de atividades relacionadas entre si, econômicas, políticas e culturais. (DALE, 2004, p. 436).

Nessa abordagem, ele estabelece uma correlação entre os movimentos da economia mundial, enquadrando a agenda do Estado e seus componentes, inclusive a educação. Aborda ainda as alterações das políticas e práticas educacionais de determinados países, principalmente dos blocos da Ásia, América do Norte e Europa. Segundo o autor, a globalização se desenvolve de forma extra ou supranacional, como resultado da necessidade de perpetuação do sistema capitalista. Segundo Dale, “a globalização, na medida em que pode afetar as políticas e as práticas educativas nacionais, implica a apreciação da natureza e da força do efeito extranacional”. (DALE, 2004, p. 425).

Para o autor, o motor da globalização não é estritamente econômico, no entanto, “a abordagem AGEE vê o capitalismo como a principal força causal, conduzida pela procura do lucro”. (DALE, 2004, p. 438). De acordo com essa

¹⁰ *Exclusão* é uma palavra que tem sido amplamente utilizada em campanhas políticas e em práticas de assistência, em discursos acadêmicos de distintas áreas do saber, em campanhas de saúde pública e, talvez principalmente, em políticas educacionais. Ela está quase sempre associada aos analfabetos, às pessoas com deficiência, aos doentes mentais, àqueles que não conseguiram aprender na escola, aos alunos matriculados em escolas especiais e regulares — mas que não aprendem —, aos meninos de rua, aos velhos abandonados, aos pobres e às minorias em geral. Ela está associada, também, à própria noção de crise, como estado característico da Contemporaneidade. (LOPES, 2009a).

abordagem, a globalização se caracteriza por como um conjunto permeável de dispositivos político-econômicos voltados à organização da economia global e capazes de prosperar em diferentes culturas:

[...] a abordagem AGEE não pretende que a mudança seja conduzida apenas por fatores materiais. É possível aceitar que as ideias e as crenças mudam numa base sobre a qual o capitalismo é capaz de prosperar nas mais diferenciadas culturas normativas. Faz isso sob formas muito diferentes de estado e de governo, sob muitos e diferentes regimes religiosos, sob formas de família muito diferentes. (DALE, 2004, p. 438).

Uma das diferenças da abordagem de Dale em relação às abordagens do capital humano reside exatamente nessa permeabilidade dos dispositivos. Traduzida para as políticas públicas, essa permeabilidade permite a existência de paradoxos nas pautas de inclusão, em troca da garantia da manutenção dos mercados. Esse deslocamento teórico permite observar de forma mais clara como a organização social passou a ser pautada por fatores econômicos, segundo o autor:

A sua seleção de mecanismos para estas instituições pode ser vista de forma bastante útil como sendo essencialmente exclusiva, mais do que inclusiva. Portanto, “a política mundial” retém, como “membros de pleno direito”, regimes perversos e repressivos no sentido de antecipar a possibilidade da sua substituição por regimes menos dóceis à expansão da economia global; e os poderosos estados individuais estão preparados para fazer vista grossa dos abusos sobre os direitos humanos se a chamada de atenção para eles puder eventualmente fazer perder mercados e lucros. Este tipo de ações pode seguramente ser mais adequadamente explicado através da concepção da política mundial que vê o capitalismo como o condutor do que por aquela que vê a racionalização das regras acerca do progresso, da modernidade e da igualdade humana como forças causais. (DALE, 2004, p. 438).

Nesse quadro, é possível prever que exista uma forte correlação entre os processos de formulação de políticas públicas de inclusão e o risco de impacto econômico associado à exclusão de determinadas populações. Essa correlação não é uniforme, mas orientada pela maximização do lucro e dos mercados. O argumento economicista para a inclusão está presente nas ações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial (BM), além de várias outras instituições econômicas e de direitos humanos. Em última instância, tais políticas públicas geram gradientes de inclusão, ou seja, implementam a inclusão mínima necessária para que os riscos sejam devidamente controlados, tese desenvolvida por Maura Corcini Lopes e Cláudia Dal'Igna (2007).

Assim, tanto a abordagem da AGEE de Roger Dale, quanto o modelo de governamentalidade biopolítica de Michel Foucault, entendem que o capitalismo possui mecanismos para exercer pressão e controle sobre as populações. Nesse sentido, a educação assume uma função essencial para a governamentalidade biopolítica, uma vez que as políticas inclusivas podem ser entendidas como um dispositivo biopolítico que garante não apenas a segurança das populações, mas do próprio mercado. Em última análise, a educação promove a formação de indivíduos normalizados, economicamente viáveis em termos de produção e consumo, preparados para gerar lucros e garantir a estabilidade do mercado.

2.3 O JOGO DE MERCADO E INCLUSÃO

Se, no plano da governamentalidade biopolítica neoliberal, a educação é um instrumento de subjetivação dos indivíduos, espera-se então que haja uma forte correlação entre as demandas do Estado/mercado com a escola e os indivíduos. Podemos começar a estabelecer essa conexão pensando a sociedade contemporânea e suas instituições em termos de normalização. Segundo Foucault (2010, p. 212):

De uma forma mais geral ainda, pode-se dizer que o elemento que vai circular entre o disciplinar e o regulamentador, que vai se aplicar, da mesma forma, ao corpo e à população, que permite a um só tempo controlar a ordem disciplinar do corpo e os acontecimentos aleatórios de uma multiplicidade biológica, esse elemento que circula entre um e outro é a “norma”. A norma é o que pode tanto se aplicar a um corpo que se quer disciplinar quanto a uma população que se quer regulamentar. A sociedade de normalização não é, pois, nessas condições, uma espécie de sociedade disciplinar generalizada cujas instituições disciplinares teriam se alastrado e finalmente recoberto todo o espaço – esse não é, acho eu, senão uma primeira interpretação, e insuficiente, da ideia de sociedade de normalização. A sociedade de normalização é uma sociedade em que se cruzam, conforme uma articulação ortogonal, a norma da disciplina e a norma da regulamentação.

Sylvio Gadelha aponta para a forma como a regulamentação biopolítica age em conjunto com as práticas de normalização para estabelecer estratégias para a educação. Assim, ele posiciona a norma como o elemento que fará a conexão entre o controle biopolítico e a educação:

[...] como, então, posicionar e dimensionar a relação entre biopolítica e educação? Em primeiro lugar, sem superestimá-la, parece-me lícito supor que Foucault nos sugere que a mesma teria como ponto de ancoragem principal, a noção de norma e os processos de normalização. [...] O que não se pode perder de vista, portanto, são as formas como a norma disciplinar e a norma da regulamentação (biopolítica) se cruzam [...] não podemos perder de vista o cruzamento de ambas no campo de práticas e saberes que informam a educação, seja ela escolarizada ou não, ou nas políticas que a atravessam e a agenciam para determinados fins estratégicos [...]. (GADELHA, 2013, p. 174-175).

Assim, por meio da norma, será possível estabelecer critérios de inclusão, ordenando, hierarquizando e homogeneizando as populações, definindo “um modelo central a partir do qual todos serão referidos”. (LOPES, 2009a, p. 159). Isso não implica em dizer que há um movimento unidirecional do Estado/mercado para os indivíduos na implantação de uma norma, algo que seria característico de uma sociedade disciplinar. (FOUCAULT, 2008). Antes, implica em dizer que Estado e mercado fazem uso dos modelos socialmente estabelecidos, buscando incluir o maior número possível de pessoas, em um movimento característico das sociedades de controle. (DELEUZE, 2013).

A consequência dessa conexão é que aquelas populações que se mobilizam por meio de movimentos sociais, e que lutam por inclusão, serão absorvidas pela expansão das normas vigentes ou por meio de novas normas. Essa inserção, no entanto, é feita de forma calculada e possui dois objetivos principais: a) converter estas populações em capital humano para inserí-las no jogo de mercado e b) conduzir estas populações para uma região de controle.

O primeiro objetivo demanda que o Estado forneça condições mínimas a estas populações, por meio do acesso a serviços essenciais e à renda, ao mesmo tempo em que o mercado fornece produtos e serviços compatíveis com o potencial de consumo desse público visando criar um sistema sustentável. Segundo Maura Corcini Lopes (2009, p. 167):

O provimento, por parte do Estado, das condições de saúde e de educação, bem como o provimento das condições de consumo, não está na contramão das políticas de mercado. Tais provimentos funcionam como condições de possibilidade para o estabelecimento, geração e sustentabilidade do mercado.

O segundo objetivo é mais representativo em termos de operações de normalização, uma vez que conduzir os indivíduos para uma região de controle

significa não apenas trazer os desviantes para uma região de normalidade, mas criar novas regiões de normalidade que possam comportá-los. Significa criar políticas públicas específicas que vão caracterizar essas populações, associando uma identidade bem delimitada a um determinado conjunto de direitos. Dessa forma, é possível categorizar estas populações ao mesmo tempo em que se minimiza o risco sócio-político-econômico a elas associado. Nesse ponto já é possível intuir que quanto maior o impacto dos riscos associados, maiores serão as chances de criação de políticas públicas específicas para um determinado grupo e, por consequência, de sua captura pela rede de governamentalidade biopolítica.

Partindo da premissa da AGEE, de que a maximização do lucro e a manutenção dos mercados são as principais prerrogativas do gerenciamento econômico global, podemos relacionar os conceitos e chegar a ideia de que, para que faça parte da sociedade de forma plena, é necessário que o indivíduo possua capacidade de produzir, consumir e permanecer no jogo do mercado. Assim, as ações de controle biopolítico adotadas pelo Estado serão orientadas não apenas à formação profissional dos indivíduos, mas sobretudo à sua subjetivação e normalização, alinhando sua subjetividade às demandas mercadológicas. A educação cumpre um papel central no processo de inclusão dos indivíduos no jogo de mercado e na definição dos limites daquilo que é ou não aceitável enquanto capital humano.

Seguindo essa lógica, o paradigma da inclusão emerge como consequência dessa necessidade de colocar todos no jogo do mercado, na medida em que todos são tomados como *homo-economicus* e capital humano. Desse modo, a governamentalidade biopolítica neoliberal é uma forma de governo que necessita do princípio da inclusão para produzir capital humano, mesmo que estes joguem em posições diferentes o jogo de mercado. O que importa é estar no jogo, não importa a posição, isto é, uns estarão mais e outros estarão menos incluídos. Lopes aponta para esse movimento, destacando a intencionalidade do Estado no posicionamento dos sujeitos dentro de uma rede de saberes que busca conservar o interesse dos indivíduos em manter-se conectados ao mercado e à sociedade. Ela assinala duas regras essenciais para compreensão da dinâmica neoliberal no controle dos indivíduos:

A primeira regra é manter-se sempre em atividade. Não é permitido que ninguém pare ou fique de fora, que ninguém deixe de se integrar nas malhas que dão sustentação aos jogos de mercado e que garantem que todos, ou a

maior quantidade de pessoas, sejam beneficiados pelas inúmeras ações de Estado e de mercado.

A segunda regra é que todos devem estar incluídos, mas em diferentes níveis de participação, nas relações que se estabelecem entre Estado/população, públicos/comunidades e mercado. (LOPES, 2009a, p. 155).

A primeira regra deriva da própria necessidade do mercado de manter-se em movimento constante. Como reflexo disso, em função da dinâmica de oferta e procura por produtos e serviços e dos avanços tecnológicos que cria novas necessidades, novos desejos e novos produtos, o processo de educação tende a ser contínuo, para a vida, uma vez que o indivíduo precisa absorver novos conhecimentos para atender e criar demandas que se alteram rapidamente. Desse modo, o *homo-economicus* é um sujeito ativo porque sua subjetividade é constituída tendo em vista a liberdade e o desejo, isto é, a liberdade para desejar estar incluído no jogo e participar sempre.

A segunda regra trata da maximização, manutenção e mobilização do capital humano para implementação do próprio jogo de mercado. Em outras palavras, todos devem ser produtivos em alguma medida e devem obrigatoriamente consumir sempre e desejar consumir. Para que esse objetivo seja atingido, é necessário que os indivíduos atendam a três condições básicas: “primeiro, *ser educado em direção a entrar no jogo*; segundo, *permanecer no jogo (permanecer incluído)*; terceiro, *desejar permanecer no jogo*”. (LOPES, 2009a, p. 155).

Ao entender a participação no jogo de mercado como componente essencial da governamentalidade biopolítica neoliberal, é possível relacionar as políticas públicas voltadas à inclusão a uma demanda por gerenciamento das populações. Seus desdobramentos estarão presentes em áreas como saúde, seguridade, emprego e também na educação, por meio dos Planos de Educação (nacional, estaduais e municipais). Assim, a educação será responsável pela produção da subjetividade dos indivíduos buscando não apenas inserí-los e mantê-los no mercado, mas desenvolvendo neles o desejo da permanência e participação.

Um dos efeitos observados é a mudança no status dos grupos antes identificados como minorias excluídas, que passaram a ter relevância, tanto em termos econômicos, quanto em termos de segurança ou estabilidade no próprio sistema de poder. Nesse contexto, observa-se um certo recuo das práticas disciplinares e normalizadoras das instituições sociais. Segundo Deleuze, a escola, a fábrica, o hospital e todas as instituições sociais se transformaram em empresas em uma sociedade que se sobrepõe à sociedade disciplinar, que ele denominou de

sociedade de controle (DELEUZE, 2013). Isso não implica em dizer que as práticas disciplinares foram extintas, antes, foram compartimentalizadas ou distribuídas de forma gradual pelas instituições, estando ainda presentes em boa medida no ambiente escolar.

Tendo em vista esse movimento, da sociedade disciplinar para a sociedade de controle, ou de uma governamentalidade biopolítica liberal para uma neoliberal, as sexualidades periféricas são também chamadas para o jogo de mercado por meio dos processos de inclusão, agora, das diversidades de gênero, de orientação sexual, de raça-etnia, de cultura, de geração e de classe, sendo-lhes 'oferecida' a possibilidade de se produzirem enquanto capital humano. Assim, as diversidades poderão se integrar e, sobretudo, desejar se integrar ao mercado de consumo e produção. Isso demonstra uma transição nos discursos, se antes os sujeitos das margens eram denominados de minorias, agora são denominados de diversidade. Busca-se, dessa forma, valorizar a diversificação e estratificação do consumo, integrando as antigas minorias ao jogo de produção e consumo do mercado neoliberal. (CÉSAR; DUARTE; SIERRA, 2013).

Lopes assinala ainda que a “inclusão na Contemporaneidade passou a ser uma das formas que os Estados, em um mundo globalizado, encontraram para manter o controle da informação e da economia”. (LOPES, 2009b). Essas mudanças, tendo em vista o plano biopolítico, reverberam como uma recente onda de políticas públicas voltadas à diversidade, que no contexto da educação se realizam por meio de políticas e práticas escolares voltadas à inclusão.

Podemos exemplificar essas mudanças por meio da onda de portarias que permitiu o uso do nome social por pessoas transgêneras em escolas da rede pública de vários estados e municípios nos últimos anos: Pará em 2008, São Paulo e Paraná em 2010, Rio de Janeiro e Espírito Santo em 2011, entre outros. As demandas do movimento LGBT acabaram resultando na resolução Nº 12 de 16 de janeiro de 2015 do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT). De acordo com a resolução:

Art. 1º Deve ser garantido pelas instituições e redes de ensino, em todos os níveis e modalidades, o reconhecimento e adoção do nome social àqueles e àqueles cuja identificação civil não reflita adequadamente sua identidade de gênero, mediante solicitação do próprio interessado.

Art. 2º Deve ser garantido, àqueles e àqueles que o solicitarem, o direito ao tratamento oral exclusivamente pelo nome social, em qualquer circunstância, não cabendo qualquer tipo de objeção de consciência.

Art. 3º O campo "nome social" deve ser inserido nos formulários e sistemas de informação utilizados nos procedimentos de seleção, inscrição, matrícula, registro de frequência, avaliação e similares.

Art. 4º Deve ser garantido, em instrumentos internos de identificação, uso exclusivo do nome social, mantendo registro administrativo que faça a vinculação entre o nome social e a identificação civil.

Art. 5º Recomenda-se a utilização do nome civil para a emissão de documentos oficiais, garantindo concomitantemente, com igual ou maior destaque, a referência ao nome social.

Art. 6º Deve ser garantido o uso de banheiros, vestiários e demais espaços segregados por gênero, quando houver, de acordo com a identidade de gênero de cada sujeito.

Art. 7º Caso haja distinções quanto ao uso de uniformes e demais elementos de indumentária, deve ser facultado o uso de vestimentas conforme a identidade de gênero de cada sujeito;

Art. 8º A garantia do reconhecimento da identidade de gênero deve ser estendida também a estudantes adolescentes, sem que seja obrigatória autorização do responsável.

Art. 9º Estas orientações se aplicam, também, aos processos de acesso às instituições e sistemas de ensino, tais como concursos, inscrições, entre outros, tanto para as atividades de ensino regular ofertadas continuamente quanto para atividades eventuais. (BRASIL, 2015a).

Por um lado, essa resolução representa um ganho político importante, pois garante não apenas o direito ao uso do nome escolhido, mas o reconhecimento de uma existência transgênera no cotidiano e no espaço escolar. Por outro lado, o espectro de abrangência dessa portaria é muito limitado, não produzindo efeitos sobre os indivíduos que conduzem os processos escolares, professores, diretores e demais funcionários. Dessa forma, as resistências contrárias ao tema da diversidade, que estão presentes também em outros âmbitos sociais, continuarão presentes no ambiente escolar.

A crítica se estende ao modelo de políticas de inclusão adotado para a população LGBT. O uso do nome social limitado às escolas não garante a inserção da população transgênera nas demais esferas da vida social, tampouco a protege da violência e exclusão experienciadas no cotidiano. O uso do nome social nas escolas configura-se apenas como um primeiro passo para o controle do risco econômico associado à não inserção dessa população no mercado.

Ações de maior abrangência precisam ir além do nome social, devem compreender um amplo conjunto de ações, que envolvam a formação dos professores, preparação do espaço escolar, elaboração de materiais e sensibilização da comunidade para o tema da diversidade. O Programa Nacional de Direitos

Humanos (PNDH3) e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) expressam esse desejo de promoção de uma educação de qualidade e inclusiva. Ambos os documentos se configuram como resultado de discussões que buscam o pleno atendimento das demandas de criação de políticas públicas em direitos humanos. Estas ações de inclusão deveriam ser propagadas para todo conjunto dos planos de educação das três esferas, nos níveis nacional, estadual e municipal. Porém, como veremos, a execução dessa tarefa ainda enfrenta muitas resistências.

2.4 PNDH-3 E PNEDH

Para André Luiz Faisting, há um contexto paradoxal caracterizado por “um movimento de internacionalização dos direitos humanos ao mesmo tempo em que o agravamento, em níveis locais, da exclusão e da violência”. (FAISTING, 2009, p. 89). O tema dos direitos humanos emerge então como resposta aos problemas gerados pela globalização. Nesse contexto, em paralelo à pressão econômica imposta pelo neoliberalismo, observamos também um reconhecimento global da importância das políticas de direitos humanos. No entanto, apesar da pauta de direitos humanos ser global, as lutas a ela associadas ainda são locais e segmentadas, segundo Faisting (2009, p. 90-91):

[...] se de um lado a internacionalização dos direitos humanos pode representar um avanço na medida em que a soberania do Estado deixa de ser absoluta e, com isso, os indivíduos passam a ser concebidos como sujeitos de direito internacional, por outro lado o fenômeno da globalização apresenta-se hoje dentro de um cenário marcado também pelo agravamento da exclusão social e da violência. Isto coloca novos desafios aos estados nacionais no sentido da promoção de políticas públicas que minimizem tais problemas, especialmente, no que refere aos desafios de uma educação inclusiva que leve em conta, ao mesmo tempo, as especificidades culturais e locais.

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) expressa o desejo do Estado em promover a inclusão. O documento se configura como um esforço local para o atendimento de uma demanda global por direitos humanos, incluindo a educação. Roger Dale posiciona sua abordagem da AGEE na perspectiva de um mercado hiperliberal, no qual a regulação econômica é feita por meio de acordos globais. Porém, além da questão econômica, o que está em jogo é a própria segurança dos mercados, segundo Dale (2004, p. 436-437):

Na abordagem AGEE, a globalização é vista como sendo construída através de três conjuntos de actividades relacionadas entre si, económicas, políticas e culturais. Estes podem ser caracterizados como hiper-liberalismo, governação sem governo e mercadorização e consumismo, respectivamente. Trata-se de um processo complexo e frequentemente contraditório que se centra em torno dos três principais agrupamentos de estados, “Europa”, “América” e “Ásia”. As comas implicam que essas regiões são mais construções sociais, especialmente político-económicas, do que geograficamente inclusivas. Possuem diferentes níveis de interacção e integração e podem até certo ponto ser vistas como competindo entre si [...]. Contudo, os agrupamentos regionais partilham a preocupação com o controlo e concordam sobre certas regras do jogo. Competem ferozmente para fazer avançar o conjunto de acordos globais que lhe sejam mais favoráveis, mas reconhecem que, em última análise, dependem da existência de um mundo que seja seguro para o prosseguimento da procura do lucro e não de um mundo que seja seguro para perseguir o seu lucro próprio a expensas de outros.

Nesse sentido, agendas internacionais como direitos humanos, preservação do meio-ambiente, manutenção de mercados locais, dentre outras, surgem como esforços orientados à criação de ambientes estáveis e seguros para que os mercados se desenvolvam. Isso não implica em dizer que não haja conflitos e resistências oriundas de mercados locais. Antes, estes afetarão a agenda global na proporção de seu peso económico, conforme explicitado na abordagem da AGEE. Dessa forma, o PNDH-3 apresenta políticas que buscam “reconhecer e proteger os indivíduos como iguais na diferença, ou seja, valorizar a diversidade presente na população brasileira para estabelecer acesso igualitário aos direitos fundamentais”. (BRASIL, 2010, p. 63). O programa expressa assim o empenho do Estado, em conjunto com sociedade civil, no sentido de oferecer, por meio de ações especiais, possibilidades de desenvolvimento para as populações historicamente excluídas:

O PNDH-3 concebe a efetivação dos direitos humanos como uma política de Estado, centrada na dignidade da pessoa humana e na criação de oportunidades para que todos e todas possam desenvolver seu potencial de forma livre, autônoma e plena. Parte, portanto, de princípios essenciais à consolidação da democracia no Brasil: diálogo permanente entre Estado e sociedade civil; transparência em todas as áreas e esferas de governo; primazia dos Direitos Humanos nas políticas internas e nas relações internacionais; caráter laico do Estado; fortalecimento do pacto federativo; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, económicos, sociais, culturais e ambientais; opção clara pelo desenvolvimento sustentável; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da extrema pobreza. (BRASIL, 2015b).

A educação é um tópico recorrente em todas as versões anteriores do PNDH, assim como é recorrente nos tratados e declarações internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil. Porém, em 2003 ocorreu um desdobramento

importante, a criação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH. Nota-se aqui a estruturação de um plano também aderente a uma agenda internacional, uma vez que o PNEDH possui um Comitê Nacional alinhado a Conferência Mundial de Viena de 1993, para a qual a educação, a capacitação e a informação pública são direitos humanos essenciais que buscam “promover relações harmoniosas e para impulsionar a compreensão mútua, a tolerância, a paz e o respeito à diversidade”. (FAISTING, 2009, p. 92). A última versão do documento foi publicada em 2007 e ressalta o compromisso do governo brasileiro com a universalização da educação:

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) resulta de uma articulação institucional envolvendo os três poderes da República, especialmente o Poder Executivo (governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal), organismos internacionais, instituições de educação superior e a sociedade civil organizada. [...]. Nessa direção, o governo brasileiro tem o compromisso maior de promover uma educação de qualidade para todos, entendida como direito humano essencial. Assim, a universalização do ensino fundamental, a ampliação da educação infantil, do ensino médio, da educação superior e a melhoria da qualidade em todos esses níveis e nas diversas modalidades de ensino são tarefas prioritárias. Além disso, é dever dos governos democráticos garantir a educação de pessoas com necessidades especiais, a profissionalização de jovens e adultos, a erradicação do analfabetismo e a valorização dos(as) educadores(as) da educação, da qualidade da formação inicial e continuada, tendo como eixos estruturantes o conhecimento e a consolidação dos direitos humanos. (BRASIL, 2007, p. 11).

Observam-se nesse plano cinco grandes eixos de atuação: Educação Básica; Educação Superior; Educação Não-Formal; Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança Pública; Educação e Mídia. Para cada eixo, o plano estabelece concepções, princípios, objetivos, diretrizes e linhas de ação que estão descritos no próprio documento. Os cinco eixos do plano referem-se a áreas estratégicas para a garantia dos direitos humanos e para o combate à violação desses direitos. O PNEDH comunica-se com o PNDH-3, ampliando as ações inclusivas e considerando as especificidades e as desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Para essa dissertação, cabe ressaltar que em todos os eixos a temática da diversidade sexual e de gênero está presente, associada à garantia de acesso ao ensino, permanência na escola até a conclusão, acesso à informação e à cidadania. O plano demonstra um desejo institucionalizado de que estas minorias sejam incluídas e permaneçam no jogo de mercado

Assim, tanto o PNDH-3 quanto o PNEDH são instrumentos que representam o resultado de um extenso trabalho de delimitação de um problema e que insere a questão dos direitos humanos na agenda decisória do Estado. Por meio de um conjunto de diretrizes e metas direcionadas à população LGBT, esses documentos apresentam um grande rol de demandas que precisam ser regulamentadas pela criação de políticas públicas. Demandas essas que têm sido alvo de intensos debates, como os que deram origem ao Plano Nacional de Educação de 2014 – PNE.

3 POLÍTICAS IDENTITÁRIAS E ESCOLA

A fábrica não exclui os indivíduos; liga-os a um aparelho de produção. A escola não exclui os indivíduos; mesmo fechando-os; ela os fixa a um aparelho de transmissão do saber. O hospital psiquiátrico não exclui os indivíduos; liga-os a um aparelho de correção, a um aparelho de normalização dos indivíduos [...]. Trata-se, portanto, de uma inclusão por exclusão (FOUCAULT, 2013 p. 114)

3.1 SEXUALIDADE E ESTADO

Este subitem procura descrever a forma pela qual o dispositivo da sexualidade se estabelece como um conjunto de tecnologias que irá normalizar os corpos a partir de uma matriz heterossexual, por meio das diversas instituições sociais, em especial a escola. Essa discussão é importante para que possamos compreender as interferências desse dispositivo no fluxo político e consequentemente na geração de janelas de oportunidade¹¹ que poderiam dar origem a políticas públicas voltadas à população LGBT.

Vimos no capítulo 1 desta dissertação que Foucault desenvolveu o conceito de Governamentalidade Biopolítica ao analisar as ações de controle do Estado e do mercado sobre as populações. Porém, para que o Estado/mercado possa exercer esse controle, faz-se necessário que os processos de subjetivação dos indivíduos se deem por meio de normas que definam os modos válidos de existência. Retomando Foucault (1988), vemos que a partir do século XVIII, na França, houve a ascensão de um discurso burguês sobre o sexo que buscava estabelecer o controle sobre as populações e seu potencial produtivo e, de forma sistêmica, implantou a heterossexualidade como norma social. A ciência, subordinada à uma moral de base religiosa, produziu processos de classificação e normalização das sexualidades que não se adequavam ao padrão da heterossexualidade reprodutiva. Dessa forma, a definição do sujeito ficou marcada pelo sexo e pela sexualidade, segundo Foucault (1988, p. 76), “a questão sobre o que somos, em alguns séculos, uma certa corrente nos levou a colocá-la em relação ao sexo. Nem tanto ao sexo-natureza [...] mas ao sexo-história, ao sexo-significação, ao sexo-discurso”.

¹¹ Janela de oportunidade é um conceito desenvolvido por John Kingdon (1995) em seu modelo de múltiplos fluxos e refere-se às situações nas quais a conjuntura política é favorável à geração de uma determinada política pública.

Como consequência, além de colocar o sexo em discurso, através de técnicas médicas, psicológicas, pedagógicas e forenses, foram instauradas políticas de controle do sexo, que foram levadas a termo por meio das instituições e suas estratégias discursivas, compondo o que Foucault definiu como **dispositivo da sexualidade**. Para ele, o dispositivo da sexualidade se constitui histórica, social e culturalmente, sendo que a sexualidade não deve ser compreendida como um dado da natureza. Nas palavras do próprio:

Através deste termo tento demarcar (...) um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos. (FOUCAULT, 1979, p. 244).

Por meio do dispositivo da sexualidade, toda forma de desejo e de exercício da sexualidade não produtiva¹² foi recolhida para o campo da patologização. As instituições, médica, psiquiátrica e pedagógica, colocaram-se em um processo crescente de controle e extração de discursos dos corpos que, ao serem escutados e auscultados, forneciam informações sobre as práticas sexuais, os desejos e os modos de vida, sendo que estes seriam a própria matéria dos processos de patologização. Inaugurou-se um novo moto-perpétuo. Poder, prazer e saber¹³ se retroalimentam de forma intensa, criando novas espécies e patologias, inserindo a sexualidade em uma “economia política”, segundo Foucault:

Trata-se, portanto, de levar a sério esses dispositivos e de inverter a direção da análise: ao invés de partir de uma repressão geralmente aceita e de uma ignorância avaliada de acordo com o que supomos saber, é necessário considerar esses mecanismos positivos, produtores de saber, multiplicadores de discursos, indutores de prazer e geradores de poder. É necessário segui-los nas condições de surgimento e funcionamento e procurar saber de que maneira se formam, em relação a eles, os fatos de interdição ou de ocultação que lhes são vinculados. Em suma, trata-se de definir as estratégias de poder imanentes a essa vontade de saber. E, no caso específico da sexualidade, constituir a “economia política” de uma vontade de saber. (FOUCAULT, 2014, p. 83)

¹² Sexualidade não produtiva, no contexto da História da Sexualidade I, pode ser entendida como qualquer forma de expressão sexual não relacionada à reprodução e/ou exercida fora do casamento.

¹³ No livro História da Sexualidade, Foucault articula os conceitos de poder, prazer e saber para explicar a captura das sexualidades não produtivas por meio do que chama de “dispositivo da sexualidade”.

Esse processo persiste até a atualidade e sustenta todo um conjunto de especialistas em sexualidade, que se ocupam de normalizar os corpos, dos genes às vestes. Berenice Bento nos ajuda a compreender a lógica por trás dos processos de normalização dos corpos em termos da inteligibilidade que definirá o binário homem-mulher e a heterossexualidade como norma. Assim, evidencia-se o processo de deslocamento das sexualidades divergentes para a periferia das políticas do Estado. Seguindo a autora:

Os gêneros inteligíveis obedecem à seguinte lógica: vagina-mulher-feminino versus pênis-homem-masculino. A heterossexualidade daria coerência às diferenças binárias entre os gêneros. A complementaridade natural seria a prova de que a humanidade é necessariamente heterossexual e que os gêneros só têm sentido quando relacionados às capacidades inerentes de cada corpo [...]. Os gêneros inteligíveis estão condicionados à heterossexualidade e esta precisa da complementaridade dos gêneros para justificar-se como norma. (BENTO, 2008, p. 35).

Seguindo a ideia de “complementaridade natural” os discursos médico e biológico construíram uma associação entre um suposto corpo biológico à sua sexualidade. Por conseguinte, somente o comportamento heterossexual seria oriundo de uma natureza e, por essa razão, passível de compreensão e possível de aceitação. Dessa forma, o desejo e o sexo foram fixados nos campos da biologia e da medicina. Esse processo de deslocamento do desejo e do sexo para a biologia, e para a natureza, produziu uma naturalização do sexo e da sexualidade em seu caráter heterossexual. Guacira Lopes Louro (2007) discorre sobre essa naturalização da heterossexualidade, demonstrando como essa foi construída como um dado biológico:

Voltando a atenção mais diretamente para a sexualidade, fica ainda mais evidente a diversidade de conceptualizações que aí são assumidas. A ancoragem da sexualidade na biologia costuma ser mais resistente do que ocorre em relação ao gênero. A aceitação da existência de uma matriz biológica, de algum atributo ou impulso comum que se constitui na origem da sexualidade humana persiste em algumas teorias. Quando isso ocorre, opera-se com uma noção universal e trans-histórica da sexualidade e, muitas vezes, remete-se ao determinismo biológico. (LOURO, 2007, p. 209)

Gayle Rubin aponta na mesma direção ao afirmar que o essencialismo sexual, isto é, conceber o sexo como uma essência da natureza, foi incorporado ao discurso médico, criando novas categorias de sujeito. Do ponto de vista da produção científica,

aquilo que se deu foi a reprodução desse essencialismo. Segundo Rubin (2003, p. 10):

Um tal axioma é o essencialismo sexual – a idéia de que o sexo é uma força natural que existe anteriormente à vida social e que molda as instituições. O essencialismo sexual é incorporado no saber popular das sociedades ocidentais, as quais consideram o sexo como eternamente imutável, a-social e trans-histórico. Dominado por mais de um século pela medicina, psiquiatria e psicologia, o estudo acadêmico do sexo tem reproduzido o essencialismo. Estes campos classificam o sexo como propriedade dos indivíduos. Talvez seja inerente aos hormônios ou a psique. Talvez seja construído como fisiológico ou psicológico. Mas dentre essas categorias etnocientíficas, a sexualidade não tem história e tampouco tem determinantes sociais significativos.

Munida desse essencialismo, a ciência se ocupou em estampar as novas categorias criadas nos periódicos científicos e catálogos de doenças como o DSM (Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais), o CID (Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde) e o SOC (*Standards of Care*)¹⁴. Com a norma heterossexual é devidamente embasada pelo discurso científico, o Estado passa a fazer uso desse conhecimento para implementar mecanismos de controle sobre as populações. A regulação sexual se dá em múltiplas dimensões da vida social e não trata apenas dos ditos “crimes sexuais”, mas de todo cotidiano sexual dos indivíduos de uma forma que não se observa em outras esferas. Rubin define como “legislação sexual” o conjunto de instrumentos utilizados pelo Estado para regular o comportamento sexual dos indivíduos.

Legislação sexual é o instrumento mais rígido da estratificação sexual e da perseguição erótica. O estado intervém no comportamento sexual em um nível que não seria tolerado em outras áreas da vida social. Muitas pessoas não estão conscientes da extensão da legislação sexual, a quantidade e qualidade do comportamento sexual ilegal e o caráter punitivo das sanções legais. [...] deste modo há uma tremenda quantidade de variação nas leis aplicável a qualquer lugar determinado. Além de que o reforço das leis sexuais varia dramaticamente de acordo com o clima político local. Apesar dessa floresta legal, uma pessoa pode tentar fazer algumas generalizações qualificadas. (RUBIN, 2003, p. 22)

¹⁴ O DSM foi criado em 1952, é publicado pela American Psychiatric Association (APA) e está em sua quinta versão, o DSM-V. O CID é publicado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), foi criado em 1900 e está em sua décima versão, o CID-10. O SOC é um periódico publicado pela Harry Benjamin International Gender Dysphoria Association (HBIGDA), cujo propósito principal é articular um consenso profissional internacional acerca do manejo psiquiátrico, psicológico, médico e cirúrgico das “Desordens da Identidade de Gênero”. (BENTO; PELÚCIO, 2012, p. 571).

Essa interferência do Estado na vida sexual dos indivíduos configura o quadro a partir do qual se desenvolvem todas as lutas do movimento LGBT, desde o início do movimento gay, com a Revolta de Stonewall em 1969, até os atuais movimentos pela despatologização das identidades transgêneras. Embora as lutas do movimento gay tenham provocado alterações tanto no CID quanto no DSM, que não fazem mais referências aos termos “homossexualismo” ou “homossexualidade”, o campo das identidades de gênero ainda se constitui como uma arena de batalhas. A transexualidade ainda é considerada um problema mental, designada como “transtornos de identidade de gênero” ou “disforia de gênero”, segundo Berenice Bento e Larissa Pelúcio (2012, p. 571):

Nos três documentos de referência (DSM-IV, CID-10 e SOC), as pessoas transexuais são construídas como portadoras de um conjunto de indicadores comuns que as posicionam como transtornadas, independentemente das variáveis históricas, culturais, sociais e econômicas.

[...]

Em 1994, o Comitê do DSM-IV substituiu o diagnóstico de “Transexualismo” pelo de “Transtorno de Identidade de Gênero”. Dependendo da idade, aqueles com uma forte e persistente identificação com o sexo oposto e um persistente incômodo com seu sexo ou um sentimento de impropriedade dos papéis de gênero desse sexo passaram a ser diagnosticados como Transtorno de Identidade de Gênero na Infância (302.6), Adolescência e Adulto (302.85). Para as pessoas que não cumprem os critérios, o DSM-IV empregou o termo de “Transtorno de Identidade de Gênero Não Especificado (GID-Nos-302.6)”. Os números representam os códigos que identificam internacionalmente os tipos de “transtornos de gênero”.

A Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10) apresenta os códigos e a tipificação da doença que devem estar presentes em todos os diagnósticos para que tenham validade legal. O “transexualismo”, por exemplo, é definido como “transtornos da identidade sexual (F64.0)”. Além “do transexualismo”, há o “travestismo bivalente (F64.1), o transtorno de identidade sexual na infância (F64.2), outros transtornos da identidade sexual (F64.8), o transtorno não especificado da identidade sexual (F64.9)”, ou seja, **eliminou-se, em 1973, o “homossexualismo” do DSM8 e, em 1975, do CID-10, mas o que assistimos em seguida foi a uma verdadeira proliferação de novas categorias médicas que seguem patologizando comportamentos a partir do pressuposto heteronormativo, que exige uma linearidade sem fissuras entre sexo genital, gênero, desejo e práticas sexuais. A patologização da sexualidade continua operando com grande força, não mais como “perversões sexuais” ou “homossexualismo”, mas como “transtornos de gênero”.**

Retomando Gale Rubin, um ponto interessante diz respeito à forma de regulação das práticas sexuais, que se dá de maneira mais acentuada à medida em que elas rompem com a norma heterossexual. Essas práticas são geralmente alvo de avaliação moral e política e, de acordo com o risco que oferecem à norma, podem

desencadear reações violentas na sociedade, o que Rubin define como “pânicos sexuais”. Estas reações podem ser capitalizadas como “motor político”, fornecendo a energia necessária para a geração de novas regulações, expressas por meio de leis que proíbem e penalizam determinadas práticas. Segundo Rubin (2003, p. 23):

A legislação sexual não é um reflexo perfeito das avaliações morais prevalecentes na conduta sexual. A variação sexual per se é mais especificamente policiada por profissionais da saúde mental, ideologia popular e práticas sociais extra-legais. Alguns dos mais detestáveis comportamentos eróticos, como o fetichismo e o sadomasoquismo, não são tão completamente ou rigorosamente regulados pelo sistema de justiça criminal como práticas de alguma forma menos estigmatizadas, como a homossexualidade. Áreas do comportamento sexual chegam ao alcance da lei quando se tornam objeto de preocupação social ou tumulto político. Cada pânico sexual ou campanha moral deposita novas regulações como um tipo de registro fóssil de sua passagem. O sedimento legal é mais espesso – e a legislação sexual tem sua potência máxima – em áreas que envolvem obscenidade, dinheiro, menores e homossexualidade.

Neste ponto, é importante ressaltar que, mesmo que a nomenclatura científica não mais considere a homossexualidade como uma condição sexual desviante, sua expressão ainda é estigmatizada e cercada por tabus e limitações sociais, sendo alvo de violência e discriminação. Assim, considerando que o modelo heterossexual se tornou um dos pilares fundamentais das instituições humanas, percebemos que as políticas inclusivas demandam ações coordenadas em várias esferas da vida social, econômica e política para que sejam de fato efetivas. Nesse sentido, ações que envolvam a educação são de extrema importância, não apenas para questionar a arbitrariedade dessa norma heterossexual, mas principalmente para viabilizar ao indivíduo outras formas de viver e de expressar sua própria sexualidade.

3.2 QUEER E INCLUSÃO

Busco demonstrar neste subitem, por meio dos conceitos de performatividade e de heteronormatividade, de Judith Butler, a arbitrariedade do uso de um modelo heteronormativo como base para geração de políticas públicas e da própria governamentalidade biopolítica. Estabelecendo ainda a maneira pela qual outras identidades sexuais e de gênero não pertencentes ao sistema binário de sexo-gênero se configuram enquanto ameaça a esse modelo. Essa análise é complementar à do

tópico anterior e também busca compreender os impactos destes conceitos no fluxo político.

Vimos a maneira pela qual a sexualidade foi compreendida como um dispositivo de controle, por meio de um discurso essencialista que estabelece a heterossexualidade como norma para as sociedades ocidentais. Embora o movimento LGBT tenha conseguido alguns avanços nas últimas décadas, a norma heterossexual ainda reina hegemônica em grande parte das instituições e está arraigada em nossa cultura e em nossas práticas cotidianas. Mesmo quando o estabelecimento de uma nova moral faz com os mecanismos de controle sobre a sexualidade não sejam mais tão explícitos, a norma heterossexual se reconfigura, apresentando-se sob novas formas. Como resultado, observa-se em maior ou menor grau a manutenção das práticas de exclusão e violência. César fala sobre essa questão ao tratar das reconfigurações do dispositivo da sexualidade:

Nesse meio tempo, entretanto, talvez tenhamos criado outros mecanismos tão perversos quanto os anteriores, na medida em que, por exemplo, ainda nos deparamos com uma verdadeira obsessão médica com o corpo, com a saúde e, sobretudo, com as chamadas “identidades sexuais”. Assim, é possível que nossa história da sexualidade tenha uma origem e desdobramentos com os quais não desejamos mais ter qualquer familiaridade, mas certos desdobramentos dessa história são ainda exemplos de exclusão e violência em torno das práticas sexuais não normativas. (CÉSAR, 2009, p. 44)

Nesse sentido, a escola é a principal representante de todo um conjunto de instituições que reproduzem a norma heterossexual. A escola é um espaço de sexo e gênero naturalizados, no qual não há lugar para alunos e alunas gays, lésbicas e transexuais ou qualquer expressão de sexualidade divergente. Segundo Judith Butler (2003), essa naturalização impõe a norma heterossexual como a “sexualidade normal” sob a qual são reguladas as instituições. Butler observa ainda que essa regulação é distribuída, atuando sobre a legislação, a organização dos espaços físicos, os papéis relacionados a cada gênero. No caso da escola, as próprias políticas e práticas pedagógicas são orientadas por uma norma heterossexual, para César (2009) essa instituição nasceu disciplinar e normalizadora, assim, a diferença, ou tudo aquilo que está fora da norma, em especial, a norma sexual, mostra-se insuportável por transbordar os limites do conhecido.

Butler produziu o conceito de **heteronormatividade** para definir esse conjunto de regulações normativas sobre as práticas sexuais e analisou seus efeitos,

em especial a produção de um lugar de alteridade para as sexualidades divergentes, que na prática se apresenta com um lugar de abjeção. Para Butler (2011, p. 3):

The abject designates here precisely those “unlivable” and “uninhabitable” zones of social life which are nevertheless densely populated by those who do not enjoy the status of the subject, but whose living under the sign of the “unlivable” is required to circumscribe the domain of the subject.¹⁵

Essa abjeção pode ser verificada nas escolas e demais espaços destinados à educação. Há relatos tanto de alunos quanto de professores envolvendo questões sobre a sexualidade e a respectiva dificuldade em tratar do tema. A falta de material específico, a ausência do tópico no processo de formação, a falta de programas integrados de combate à LGBTfobia¹⁶, demonstram a fragilidade das políticas de combate à exclusão. Observa-se, desse modo, que as atuais políticas públicas para a educação não são abrangentes o suficiente para romper com a heteronormatividade presente nas escolas, nem para garantir a permanência da população LGBT no processo de formação escolar. César (2009) descreve claramente as dificuldades presentes no quadro atual das práticas de inclusão na escola:

Mesmo que algumas experiências educacionais já tenham definido que questões sobre a homossexualidade requerem uma abordagem específica a respeito da diversidade sexual, o esforço para minimamente colocar perguntas sobre a heteronormatividade permanece um grande desafio ainda não contemplado. Para o discurso escolar, em um primeiro momento, o importante é negar a existência de alunos e alunas homossexuais e bissexuais, pois a infância e a juventude são aclamadas como fases transitórias em relação ao exercício da sexualidade, de modo que, se bem conduzida por profissionais competentes, os jovens serão restituídos ao seu curso “normal”. Se a presença de alunos e alunas homossexuais dentro da escola já é um incômodo, então, a partir daquela perspectiva, a experiência da transexualidade se torna verdadeiramente insuportável do ponto de vista da instituição escolar, pois, diante de seus corpos transformados, a fala competente da instituição não vê esperança de retorno à norma heterossexual. Assim, aquilo que resta é o afastamento desses corpos indesejáveis, isto é, a expulsão, que hoje se constitui em um elemento importante da evasão escolar.

¹⁵ Livre tradução: O abjeto designa aqui precisamente aquelas zonas “inviáveis” e “inabitáveis” da vida social que são, no entanto, densamente povoadas por aqueles que não gozam do status de sujeito, mas cuja vida sob o signo do “inviável” é necessária para enquadrar o domínio do sujeito.

¹⁶ A expressão “LGBTfobia” diz respeito aos processos de produção e reprodução da violência e discriminação sexual e de gênero às quais estão expostos gays (homofobia), lésbicas (lesbofobia), bissexuais (bifobia), travestis e transexuais (transfobia). (SIERRA, 2013).

Nesse quadro, observa-se a desqualificação da sexualidade enquanto característica individual e a assunção de que é possível “corrigir” eventuais desvios por meio da ação de profissionais de saúde qualificados, como psicólogos e psiquiatras. Abrem-se as portas para a medicalização da sexualidade na escola, sendo estes indivíduos alvo de tratamentos que vão desde sessões de terapia e até o uso de medicamentos. Observa-se no ambiente escolar uma heteronormatividade legitimada, que se mantém e que se propaga pela instituição, reafirmando sua compulsoriedade em cada nova norma que se estabelece, impedindo o avanço das políticas públicas e transformando a escola em um lugar hostil à população LGBT.

Dessa forma, a heteronormatividade representa um mecanismo de exercício de poder, na medida em que as operações de normalização definem as identidades. Como já vimos, isso implica em fazer não apenas com que as identidades cisgêneras¹⁷ e heterossexuais sejam vistas como referência, mas também em naturalizar essas identidades ao ponto de transformá-las em verdades inquestionáveis. Tomaz Tadeu da Silva aponta para a arbitrariedade do processo de normalização e seus efeitos nas identidades periféricas:

Normalizar significa eleger – arbitrariamente – uma identidade específica como parâmetros em relação às quais as outras identidades são avaliadas e hierarquizadas. Normalizar significa atribuir a essa identidade todas as características positivas possíveis, em relação às quais as outras identidades só podem ser avaliadas de forma negativa. A identidade normal é tal que ela nem sequer é vista como uma identidade, mas simplesmente como a identidade. Paradoxalmente, são as outras identidades que são marcadas como tais. (SILVA, 2005, p. 83).

Desde o início dos anos 1990, com a publicação da obra de Judith Butler, *Gender Trouble*, os estudos de gênero¹⁸ têm lançado críticas importantes sobre a

¹⁷ “O prefixo “cis”, que pode ser entendido como “mesmo lado”, tem sido usado para referir-se às pessoas que vivem em conformidade com a designação que lhes foi imposta a partir do esquema sexo cromossômico-gênero. A expressão, que tem sua origem um pouco incerta, foi incorporada às políticas e teorias trans* como forma de deslocar a centralidade imposta por uma cultura que, ao nomear determinados corpos como trans*, mantinha naturalizada as demais identidades de gênero que alinham-se ao sistema referência sexo/gênero e à heteronormatividade, dando a tais identidades, inclusive, determinados privilégios. Mesmo ainda preservando, de algum modo, uma nomeação que, no limite, acaba impondo uma identidade, penso que o uso do prefixo “cis” e suas formas derivadas “cisgênero” e “cissexuais” é importante para mostrar o caráter não natural e arbitrário da suposta correspondência entre sexo cromossômico e identidade de gênero”. (SIERRA, 2013, p. 154).

¹⁸ Os estudos de gênero se configuram como um campo de estudo interdisciplinar que toma as representações de gênero como uma “categoria de análise”, ver Joan Scott (1988). “A vantagem da categoria de gênero é justamente permitir, e mais, exigir que o estudo e a análise sejam feitos sem

questão da heteronormatividade, questionando as teorias essencialistas acerca da sexualidade, o binarismo, que coloca o masculino em oposição ao feminino, as definições relativas aos “papéis de gênero” e a abjeção em relação às identidades divergentes. Em seu livro, Butler faz uma crítica à implicação das teorias de gênero relacionadas ao construtivismo social, que não levavam em consideração uma produção de gênero que não estivesse de alguma forma relacionada a natureza e a um corpo biológico. Isto é, mesmo afirmando que o gênero é uma construção social, as teorias construtivistas nunca se descolaram do corpo naturalizado, pensando o sexo como um dado biológico e natural e o gênero o seu correspondente social. Tendo em vista essa crítica, Butler desenvolveu o conceito de **performatividade** de gênero para analisar a constituição do gênero, sua (BUTLER, 1999a) e perpetuação. (BUTLER, 1999a).

Assim, além de se afastar da crítica mais óbvia de uma compreensão do gênero e do sexo como categorias biológicas e naturais, Butler também se afasta de uma concepção social, histórica e cultural do gênero. Evitando, dessa forma, pensar o gênero a partir de um sexo biológico e naturalizado, que não escapa das armadilhas do binarismo homem/mulher no interior da lógica heterossexual, a partir da qual são organizadas a cultura e a própria sociedade. Para ir além desse modelo epistemológico do gênero, Butler debruçou-se sobre o conceito de performatividade. Para Butler, “performativity is not a singular act, but a repetition and a ritual, which achieves its effects through its naturalization in the context of a body, understood, in part, as a culturally sustained temporal duration”¹⁹. (BUTLER, 1999b, p. 10).

Isso não implica em dizer que não há materialidade nos gêneros, mas que essa materialidade é constituída por meio dos processos de repetição, que produzem esse efeito de naturalização. Ou seja, o gênero se constitui e se expressa nos corpos pela repetição de um ato, que se supõe pertencer à natureza, mas que é uma teatralização repetida dos “papeis de gênero” Butler (2003).

definições preestabelecidas com relação aos significados ligados às diferenças sexuais. Essas definições devem ser buscadas em cada contexto. A questão central a ser respondida pelos pesquisadores parte do “como”: como, em situações concretas e específicas, as diferenças sexuais são invocadas e perpassam a construção das relações sociais? ” (PINSKY, 2009, p. 164).

¹⁹ Livre tradução: performatividade não é um ato singular, mas uma repetição e um ritual, que atinge os seus efeitos através de sua naturalização no contexto de um corpo, entendido, em parte, como uma instância temporária, culturalmente sustentada.

A partir das interrogações críticas de Butler, sobre a questão do gênero, além de um conjunto de ações políticas artísticas e debochadas, nasceram também as **teorizações queer**²⁰, que assumem uma perspectiva crítica em relação à matriz heteronormativa, bem como às relações de poder que se estabelecem por meio dela. A teoria queer está preocupada em lançar um olhar crítico sobre as abordagens heterossexistas acerca da sexualidade, segundo César (2009):

A teoria queer, partindo das indagações de Foucault e de Butler, representa um acervo importante de novas “perguntas- respostas”, pois não é prescritiva, questionando principalmente as condições de possibilidade do conhecimento (SPARGO, 2007). Contra as abordagens da sexualidade marcadas pelo sistema heteronormativo de correspondência entre sexo-gênero, a teoria queer traz à tona a discussão não somente sobre a constituição dos sujeitos da sexualidade, como também sobre os próprios limites daquele modelo de construção de conhecimento e o quanto cada sujeito ou grupo suporta (des)conhecer. Neste sentido, a teoria queer demonstra que o sexo, o corpo e o próprio gênero são construções culturais, linguísticas e institucionais geradas no interior das relações de saber-poder-prazer, determinadas pelos limites do pensamento moderno. (CÉSAR, 2009, p. 48).

A teoria queer se concentra em interrogar a matriz heteronormativa, colocando em xeque o sistema de poder constituído com base nessa matriz. Dessa forma, as políticas de inclusão social, a partir dessa perspectiva crítica, podem ser colocadas sob suspeita. Essa suspeição vem do fato dos processos de inclusão nunca colocarem em xeque a lógica da heteronormatividade. Isto é, nunca se coloca sob suspeita a produção do outro da sexualidade e a abjeção. Não se pergunta sobre as relações de poder que produziram o outro e a norma. Assim, os processos de inclusão mantém a naturalização da diferença por meio de operações de aceitação e tolerância em relação ao outro. Segundo César (2009, p. 49):

²⁰ “Queer pode ser traduzido por estranho, talvez ridículo, excêntrico, raro, extraordinário. Mas a expressão também se constitui na forma pejorativa com que são designados homens e mulheres homossexuais. Um insulto que tem, para usar o argumento de Judith Butler, a força de uma invocação sempre repetida, um insulto que ecoa e reitera os gritos de muitos grupos homófobos, ao longo do tempo, e que, por isso, adquire força, conferindo um lugar discriminado e abjeto àqueles a quem é dirigido. Este termo, com toda sua carga de estranheza e de deboche, é assumido por uma vertente dos movimentos homossexuais precisamente para caracterizar sua perspectiva de oposição e de contestação. Para esse grupo, queer significa colocar-se contra a normalização – venha ela de onde vier. Seu alvo mais imediato de oposição é, certamente, a heteronormatividade compulsória da sociedade; mas não escaparia de sua crítica a normalização e a estabilidade propostas pela política de identidade do movimento homossexual dominante. Queer representa claramente a diferença que não quer ser assimilada ou tolerada e, portanto, sua forma de ação é muito mais transgressiva e perturbadora”. (LOURO, 2001, p. 546).

A teoria queer recusa a incorporação da alteridade no modelo hegemônico da norma sexual e social, argumentando que esta seria uma ação originária das “políticas de tolerância” que assumem a existência do binômio normal/anormal e, portanto, tendem a pacificar e normatizar, na medida do possível, a alteridade. Ao contrário disso, a teoria queer questiona as condições de possibilidade do conhecimento que produz a norma sexual e social.

Nesse sentido, buscando escapar das teias da heteronormatividade por meio da crítica ao modelo estabelecido, a teoria queer oferece um importante conjunto de estudos que podem servir como referência para o processo de geração de políticas públicas para educação, envolvendo desde o PNE até os currículos e as práticas escolares.

3.3 PARADOXOS DA INCLUSÃO

O objetivo deste subitem é situar as políticas de inclusão no interior das práticas de governamentalidade biopolítica neoliberal. Busco fazer conexões entre o contexto político/econômico, as práticas de inclusão escolar e as ações do Estado para controle da população por meio da regulação dos corpos, assuntos desenvolvidos nos tópicos anteriores. Se a ação do Estado/mercado sobre a educação é multidimensional, é preciso delinear os reflexos dessa política sobre os indivíduos que se encontram do ‘lado de fora’ dos processos de inclusão.

Como vimos, o contexto identitário que permeia a geração de políticas públicas inclusivas voltadas à população LGBT, é responsável pela manutenção de um modelo heteronormativo e pela criação de novas zonas de exclusão. Partindo dessa premissa, cabe-nos primeiramente estabelecer um olhar crítico em relação ao atual quadro das políticas públicas para inclusão, Alfredo Veiga-Neto e Maura Corcini Lopes definem esse ponto de partida:

Fazer uma crítica à inclusão — visando olhar outras coisas que ainda não olhamos e pensar coisas que ainda não pensamos sobre as práticas que a determinam e as políticas que a promovem — implica, entre outras coisas, ir contra a corrente dominante. Isso nada tem a ver com ser “contra a inclusão”; tem a ver, sim, com a prática da suspeita radical frente às verdades estabelecidas e tidas tranquilamente como “verdades verdadeiras”. Desde o célebre curso *Os anormais*, que Foucault ministrou no Collège de France no inverno de 1975, é possível compreendermos que a inclusão não é “boa” por si mesma; além disso, ela não é, necessariamente, o outro da exclusão. Do mesmo modo, pode-se compreender que muito frequentemente inclui-se

para excluir, isto é, faz-se uma inclusão excludente.(VEIGA-NETO; LOPES, 2002, p. 122).

No cenário brasileiro, os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) de 1995 a 2002 inauguram o uso do termo inclusão nas políticas educacionais. Entendia-se que, por meio da educação, muitos dos problemas sociais poderiam ser resolvidos, desde a pobreza até a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Esperava-se, desse modo, estar no caminho certo para a implementação de um projeto de sociedade mais justa, com oportunidades de participação igualmente distribuídas. A partir do segundo mandato de FHC, e também em função da movimentação mundial em torno dos direitos humanos, houve uma ampliação do projeto de inclusão, que passou a abordar as populações ditas marginalizadas.

Os mandatos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, com início em 2003, são marcados por programas que buscam combater a pobreza e melhorar a educação de forma sistêmica, distribuindo renda à população mais pobre e universalizando o acesso ao ensino. Programas como o Fome Zero, Minha Casa Minha Vida, PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) e FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) são apenas alguns exemplos das ações inclusivas propostas por estes governos.

No entanto, embora sob a perspectiva neoliberal a inclusão seja um imperativo, ela opera sob a lógica do gerenciamento de crise, evidenciando a forma pela qual as políticas inclusivas negam a dimensão histórica das lutas sociais e escamoteiam os reais problemas enfrentados pelas populações marginalizadas. Assim, a prática de reduzir questões estruturais à chave da inclusão se converte em uma estratégia de governo, como aponta Maura Corcini Lopes:

Atribuir à exclusão os múltiplos sentidos ligados à privação da população de direitos conquistados enfraquece a questão e a obscurece politicamente. Lógicas distintas estão em circulação, e usamos para nomeá-las uma mesma expressão — exclusão. Castel (2007) afirma que uma lógica, a da exclusão, acontece por discriminações oficiais e que a outra, a de marginalização, de precariedade, de expurgação, etc., acontece em processos de desestabilização por marginalização, por degradação das condições de trabalho e de sociabilidade (LOPES, 2009a p.158)

Nesse sentido, como aponta Lopes, “as políticas de assistência que proliferam no Brasil contribuem para que situações de marginalização e de degradação das condições básicas de vida não se transformem em exclusão social”. (LOPES, 2009a,

p. 158). Ou seja, busca-se por meio da aplicação de políticas públicas conduzir as populações marginalizadas da exclusão social para uma outra região, na qual é possível exercer controle biopolítico. Esse deslocamento, no entanto, não provoca necessariamente o fim da exclusão, em alguns casos apenas move as populações para uma região onde provoquem o menor impacto político-econômico possível, denominada como região de controle.

É importante salientar que essa crítica à inclusão não implica em invalidar os esforços no atendimento às pessoas excluídas. Antes, significa problematizar estas ações no sentido de ampliar seu escopo por meio de uma inversão discursiva, um olhar que evidencia as zonas de privilégio ao invés de camuflá-las em meio às políticas de combate à exclusão. Em termos foucaultianos, a crítica se configura em tornar difíceis os gestos fáceis, ou seja, não aceitar um dado contexto como verdade absoluta, mas buscar em sua genealogia as relações de poder que a sustentam. Se as políticas públicas são criadas para garantir direitos a uma parcela da população, que denominamos como **incluídos**, cabe então definir quem são os **excluídos**. As consequências da ausência do poder do Estado na vida destes indivíduos pode ser lida nos relatórios sobre evasão escolar, violência e mortalidade da população LGBT. Paradoxalmente, apesar dos esforços de inclusão promovidos pelo Estado e pelas entidades de defesa dos direitos humanos, essa população ainda se encontra em posição de exclusão. Veiga-Neto e Lopes problematizam o uso dos dois conceitos:

Diante do quadro político que determina parte das condições de possibilidade para a emergência e a potência das práticas de inclusão em nosso país, torna-se urgente questionar os usos da palavra inclusão para se referir a um número cada vez maior e mais diverso de indivíduos a incluir ou já incluídos. Torna-se urgente, também, questionar os usos alargados da palavra exclusão, quando ela é entendida como “o outro da inclusão”. Nesse caso, excluídos refere-se àqueles que, de alguma maneira, são discriminados pelo Estado e/ou pela sociedade. (VEIGA-NETO; LOPES, 2002, p. 122).

Partindo destes questionamentos, podemos pensar os processos inclusivos como parte essencial de uma governamentalidade biopolítica neoliberal. Ao entendermos a inclusão enquanto um instrumento de subjetivação dos indivíduos, veremos que as políticas sociais, culturais, educacionais, de saúde e segurança, dentre outras, buscam disciplinar, acompanhar e regulamentar suas vidas. Isso implica em atribuir à inclusão um caráter político fundamental para a existência do próprio indivíduo, uma vez que é por meio dela que lhe será garantido o direito de se

auto-representar, participar do espaço público e ser objeto da formulação de políticas públicas pelo Estado.

O grande problema está na abordagem que vem sendo feita em relação àqueles que se denominam excluídos. Uma vez que estes indivíduos são o “outro da inclusão”, todos são localizados em uma categoria generalizada ou alargada de excluídos, na qual as demandas específicas são muitas vezes ignoradas. Veiga-Neto e Lopes defendem que a educação se tornou um imperativo quando se trata de políticas públicas de inclusão, segundo os autores:

A naturalização dos processos sociais funciona como uma espessa camada de concreto que sepulta, sob si, o caráter inventado de tais processos. Esquecendo-se de que foram inventados, de que dependeram de determinadas contingências históricas localizadas e datadas, esses processos sociais passam a ser considerados como necessários, imutáveis e, assim, imunes à crítica. Esse é o caso da inclusão escolar. Nos últimos anos, ela tornou-se um imperativo que praticamente ninguém se arrisca a contestar. Seja porque se vive em realidades cujas fronteiras se apresentam cada vez mais tênues, seja porque a inclusão é colada às noções de democracia, cidadania e direitos humanos, o fato é que qualquer problematização que se pense fazer sobre as políticas e as práticas inclusivas logo é vista como uma posição autoritária, conservadora, reacionária. (VEIGA-NETO; LOPES, 2002, p. 126)

Como resultado desse imperativo, o processo de formulação de políticas públicas inclusivas tende a ser também generalizado, muitas vezes atropelando as demandas dos movimentos sociais ou simplesmente ignorando os indivíduos invisibilizados pela própria falta de peso político-econômico-social. Em outras palavras, o Estado neoliberal acaba atendendo às demandas daqueles que possuem algum poder de influência ou que oferecem algum risco ao modelo econômico. Nessa perspectiva todos os demais continuarão excluídos. Lopes e Veiga-Neto usam o termo in/exclusão para definir esse processo:

In/exclusão foi a expressão criada para marcar as peculiaridades de nosso tempo, ou seja, para “atender à provisoriedade determinada pelas relações pautadas pelo mercado e por um Estado neoliberal desde a perspectiva do mercado”. Dessa forma marcadamente relacional, a in/exclusão se caracteriza pela presença de todos nos mesmos espaços físicos e pelo convencimento dos indivíduos de suas incapacidades e/ou capacidades limitadas de entendimento, participação e promoção social, educacional e laboral. (VEIGA-NETO; LOPES, 2002, p. 131).

Dessa forma, a população LGBT está exposta à uma dupla exclusão. Por um lado, temos os processos identitários que garantem a hegemonia do padrão

heterossexual e impõem uma heteronormatividade, rotulando essa população como anormal e promovendo a exclusão. Por outro lado, temos a generalização das pautas, que acabam dissolvidas nos programas de combate à discriminação de qualquer natureza, e a própria inviabilização destas populações. Reafirma-se então a importância de um olhar queerizado sobre o processo de formulação de políticas públicas, em especial aquelas voltadas para educação.

3.4 CONAE 2010 – RUMO AO PNE 2014

De 28 de março a 1º de abril de 2010 foi realizada a Conferência Nacional da Educação – CONAE. Nesse evento participaram representantes da sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, profissionais da educação, estudantes, dentre outros. Segundo o documento final da CONAE: “foram credenciados/as 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura”. (BRASIL, 2010, p. 10). Esse evento se faz importante em termos de políticas públicas para a educação brasileira por que forneceu as diretrizes nacionais que guiariam as discussões relativas ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014. Segundo o documento final produzido pela conferência:

A Conae constituiu-se, assim, num espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais, que, expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

Nessa direção, a Conae representou um exemplo do princípio constitucional do regime de colaboração e construiu um patamar histórico para a efetivação do Sistema Nacional de Educação no Brasil. Dar consequência ao clima de credibilidade, de entusiasmo e de compromisso com as mudanças na educação nacional, instaurado pela Conferência, mediante o assumir de medidas concretas, a curto e médio prazo, constitui um desafio a ser enfrentado pelo Estado e a sociedade.

O Documento Final da Conae expressa, portanto, o processo democrático de sua construção e a significativa participação de trabalhadores/as, mães/pais, estudantes, dirigentes, demais atores sociais e todas e todos que se preocupam com a educação, seja por meio das entidades da sociedade civil organizada ou pelo compromisso pessoal, refletindo, discutindo e propondo caminhos para a educação brasileira. (BRASIL, 2010, p. 9)

A CONAE foi precedida por conferências municipais, intermunicipais e estaduais que envolveram diversos setores da sociedade. Uma das principais pautas

discutidas tratou da criação de um sistema nacional articulado de educação, com o objetivo de melhorar qualidade da educação brasileira, tendo o PNE como base de sua construção. Observa-se que a CONAE estava alinhada à uma agenda global de direitos humanos, uma vez que a conferência buscou consolidar o resultado das lutas de diversos movimentos sociais no sentido de garantir à educação o status de direito social universal:

O presente documento é, pois, resultado das deliberações, majoritárias ou consensuadas, nas plenárias de eixo e que foram aprovadas na plenária final. Ele traz, assim, uma contribuição inestimável para o futuro da educação brasileira, pois concretiza o resultado de lutas históricas e de embates e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo na direção da garantia da educação como bem público e direito social. Espera-se que sua ampla divulgação, disseminação e debate possam servir de referencial e subsídio efetivo para a construção do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) e para o estabelecimento, consolidação e avanço das políticas de educação e gestão que dele resultarem em políticas de Estado. (BRASIL, 2010, p. 11).

O documento expressa também o anseio do governo federal em efetivar a inserção do Brasil no cenário mundial, tarefa que traz como pré-requisitos a observância dos acordos internacionais de direitos humanos e de um currículo educacional básico que permita a comunicação entre os mercados. Essa demanda indica que há uma certa influência da agenda global sobre a educação brasileira. Ao mesmo tempo, a CONAE demonstra ainda a continuidade de um programa educacional em desenvolvimento desde a década de 1990. Ou seja, percebe-se a manutenção de ideias neoliberais adotadas desde o período FHC, que pregam uma educação de qualidade como chave para o desenvolvimento:

[...] este Documento Final, resultado da Conae, contribuirá para a construção de políticas de Estado para a educação nacional, em que, de maneira articulada, níveis (educação básica e superior), etapas e modalidades, em sintonia com os marcos legais e ordenamentos jurídicos (Constituição Federal de 1988, PNE/2001, LDB/1996, dentre outros), expressem a efetivação do direito social à educação, com qualidade para todos. Tal perspectiva implica, ainda, a garantia de interfaces das políticas educacionais com outras políticas sociais, num momento em que o Brasil avança na promoção do desenvolvimento com inclusão social e efetiva sua inserção soberana no cenário mundial. (BRASIL, 2010, p. 12).

O documento final da CONAE traz ainda cinco desafios que devem ser enfrentados pela sociedade brasileira e pelo Estado. São desafios que compõem uma

agenda que busca assegurar uma determinada função social à educação e às instituições educativas. Assuntos como educação inclusiva, diversidade cultural, gestão democrática e desenvolvimento social são articulados no sentido de criar um Sistema Nacional de Educação (SNE). Por meio desse sistema, o Estado busca estabelecer um melhor controle da implementação das políticas públicas para educação em todo país, inclusive abrindo espaço para a participação social nesse controle. Os desafios listados no documento possuem como objetivos:

- a) Construir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação.
- b) Promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação, em geral, apresentando pautas indicativas de referenciais e concepções que devem fazer parte da discussão de um projeto de Estado e de sociedade que efetivamente se responsabilize pela educação nacional, que tenha como princípio os valores da participação democrática dos diferentes segmentos sociais e, como objetivo maior a consolidação de uma educação pautada nos direitos humanos e na democracia.
- c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social.
- d) Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos/das profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do SNE.
- e) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão. (BRASIL, 2010, p. 12).

Observam-se nessa lista de desafios vários aspectos interessantes. A influência da agenda econômica global, por meio da busca pela qualidade e universalização do ensino, e o compromisso com uma agenda internacional de direitos humanos são reafirmados. Do ponto de vista foucaultiano, a ação de uma governamentalidade biopolítica se expressa na necessidade da implementação um projeto de Estado, sociedade e democracia, com base em uma educação de

qualidade. Os processos educacionais passam a ser pautados pelas demandas da sociedade, que podem ser traduzidas como a inclusão dos indivíduos nas esferas social e econômica. Isso significa não apenas garantir o direito à cidadania, mas assegurar condições dignas de vida por meio da capacitação para o trabalho e garantia de renda. O *homo-economicus* (FOUCAULT, 2004) emerge da necessidade de subjetivação e inserção os indivíduos no jogo de mercado, assim como a necessidade de controle social e dos riscos associados à exclusão emergem do anseio de universalizar e democratizar a educação. Essa análise pode ser estendida para os seis eixos temáticos que compõem o documento, a saber:

- I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;
- II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação;
- III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
- IV - Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação;
- V - Financiamento da Educação e Controle Social;
- VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade. (BRASIL, 2010, p. 14).

Como a CONAE forneceu as diretrizes para as discussões que deram origem ao PNE, nos interessa aqui analisar a abordagem feita em relação aos termos gênero e diversidade sexual feitas no documento final. Tomaremos estes dois termos como referência para as futuras análises, inclusive no terceiro capítulo dessa dissertação, onde será abordado o PNE 2014.

O eixo I do documento final da CONAE desenvolve o papel do Estado na garantia do direito à educação, observa-se nesse eixo um certo reconhecimento das desigualdades que estão presentes na escola, atribuindo ao debate público entre Estado, instituições de educação e movimentos sociais a tarefa de articular o SNE no sentido de superá-las:

A consolidação de um sistema nacional de educação que articule a educação nacional não pode ser realizada sem considerar a urgente necessidade de superação das **desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e relativas à diversidade sexual** ainda presentes na sociedade e na escola brasileira. Por isso, sua realização - assim como o cumprimento das normas constitucionais que orientam essa tarefa - só será possível por meio do debate público e da articulação entre Estado, instituições de educação básica e superior e movimentos sociais, em prol de uma sociedade democrática, direcionada à participação e à construção de uma **cultura de paz**, sobretudo por meio do Fórum Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos estaduais e municipais de educação. Assim, os **esforços prioritários** do Sistema Nacional de Educação para a educação

básica devem se voltar para as regiões com baixo IDH, entre outros indicadores, no sentido de serem cumpridas as metas do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2010, p. 30)

Embora os termos gênero e diversidade sexual estejam presentes nesse eixo, eles trazem consigo uma forte carga identitária, isto é, uma ideia de gênero completamente definida pelo binarismo naturalizado entre homem e mulher, assim como também uma percepção da diversidade sexual como um conjunto de identidades fixas e monolíticas. Isso ocorre porque o texto do documento é resultado de lutas históricas do movimento LGBT, que faz uso de identidades como instrumento jurídico para conquista de direitos. (CÉSAR; DUARTE; SIERRA, 2013). Dessa forma, nem o movimento LGBT e nem a CONAE conseguem romper com o binarismo de gênero e com o padrão heteronormativo (BUTLER, 1999a), que acaba por se reproduzir em todo o ciclo de produção de políticas públicas.

O eixo II trata da qualidade e da democratização da gestão da educação, por meio da implementação de políticas públicas que serão realizadas através de programas e ações articuladas. Nesse eixo, ressalta-se a importância da participação social na construção de um projeto político-pedagógico. Se, por um lado, a participação da sociedade civil organizada é importante para construção de um projeto de educação relevante. Por outro, a chamada gestão democrática, mais especificamente a participação do movimento LGBT na construção desse projeto, tem duas implicações diretas; a primeira é a captura do próprio movimento pelas políticas governamentais de controle, a segunda é a manutenção do modelo heteronormativo nas políticas públicas para educação, uma vez que as demandas LGBT são tratadas como um capítulo à parte, sob a égide da inclusão. Esse enlace pode ser observado no texto:

A gestão democrática como princípio da educação nacional, sintoniza-se com a luta pela qualidade da educação e as diversas formas e mecanismos de participação encontradas pelas comunidades local e escolar na elaboração de planos de desenvolvimento educacional e projetos político-pedagógicos, ao mesmo tempo em que objetiva contribuir para a formação de cidadãos/ãs críticos/as e compromissados/as com a transformação social. Nesse sentido, deve contribuir para a consolidação de política direcionada a um projeto político-pedagógico (PDI), que tenha como fundamento: a autonomia, a qualidade social, a gestão democrática e participativa e a diversidade cultural, étnico-racial, de gênero, do campo.

Para tanto, a instituição educacional precisa ter uma relação permanente com a comunidade, construindo coletiva e participativamente o projeto político pedagógico (PPP) ou PDI, observando o seu entrelaçamento com outros

espaços e setores da sociedade, especialmente com os movimentos sociais (negros/as, quilombolas, índios, mulheres, do campo, e LGBTTT), dialogando com a realidade de cada segmento, incluindo-os/as no processo de democratização da produção do conhecimento. (BRASIL, 2010, p. 57)

O Eixo III é o mais representativo em termos de inserção no jogo de mercado (LOPES, 2009a), nele se expressa o desejo do Estado em inserir e fazer com que os indivíduos desejem estar inseridos no jogo. Busca-se conectar o cidadão aos modelos social, cultural e historicamente estabelecidos para que, a partir deles, ele possa ser emancipado. Emancipar nesse contexto significa tornar o indivíduo apto para o mercado, gerando renda e consumindo. Ao Estado cabe então a garantia de sua a formação e de sua inserção cidadã e profissional **ao longo da vida**. Ou seja, a educação aqui novamente representa um mecanismo de controle biopolítico que busca a subjetivação dos indivíduos. Segundo o texto:

A **demanda social por educação pública** implica, pois, produzir uma instituição educativa democrática e de qualidade social, devendo garantir o acesso ao conhecimento e ao patrimônio cultural historicamente produzido pela sociedade, por meio da construção de conhecimentos críticos e emancipadores a partir de contextos concretos. Para tanto, considerando sua história, suas condições objetivas e sua especificidade, as instituições educativas e os sistemas de ensino devem colaborar intensamente na **democratização do acesso e das condições de permanência adequadas aos/às estudantes no tocante à diversidade socioeconômica, étnico-racial, de gênero, cultural e de acessibilidade, de modo a efetivar o direito a uma aprendizagem significativa, garantindo maior inserção cidadã e profissional ao longo da vida**. (BRASIL, 2010, p. 63).

O Eixo IV traz algumas propostas para elaboração de programas de formação docente. Percebe-se nelas a intenção de sistematizar o atendimento multidisciplinar às populações historicamente excluídas, buscando criar um ambiente escolar menos hostil a estas populações. Estas propostas estão em consonância com o Eixo III e procuram aprimorar a formação dos professores em relação a gênero e diversidade sexual. Assim, pretende-se não apenas reduzir o índice de evasão escolar destes indivíduos, mas aumentar seu índice de sucesso escolar. Dessa forma, a preparação dos professores é essencial não apenas para o atendimento de uma agenda global de direitos humanos, mas também para que essa população seja contemplada com a possibilidade de inserir-se no mercado de trabalho. Cabendo assim aos professores a tarefa de deslocar estes indivíduos para uma região de controle, reduzindo os riscos oferecidos ao sistema econômico. De acordo com o documento:

u) Implementar programas de formação inicial e continuada que contemplem a discussão sobre gênero e diversidade étnico-racial, de orientação sexual e geracional, de pessoas com deficiências, com transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades, superdotação e transtornos funcionais especiais, com destaque para as lutas contra as variadas formas de discriminação sexual, racial e para a superação da violência contra a mulher e outras formas de violências que influem negativamente no processo ensino-aprendizagem.

[...]

v) Elaborar, implantar e implementar políticas e programas de formação continuada, de pós-graduação, acerca de gênero, diversidade sexual e orientação sexual para todos/as os/as profissionais da área da saúde, educação, serviço social, esporte e lazer.

x) Construir uma proposta pedagógica sobre gênero e diversidade sexual para nortear o trabalho na rede escolar de ensino, eliminando quaisquer conteúdos sexistas e discriminatórios e com a participação de entidades educacionais e afins. (BRASIL, 2010, p. 89).

O Eixo VI do documento final da CONAE aborda de forma detalhada as diretrizes que deveriam ser tomadas para a geração de políticas públicas em educação no sentido de promover justiça social, educação e trabalho para a diversidade, buscando **inclusão** e igualdade. Esse eixo aborda os seguintes temas: relações étnico-raciais; educação quilombola; educação especial; educação do campo; educação indígena; educação ambiental; crianças, adolescentes e jovens em situação de risco; formação cidadã e profissional; educação de jovens e adultos; educação prisional; educação dos pescadores; educação religiosa; educação em direitos humanos; gênero e diversidade sexual. Para este trabalho, vamos nos ater ao último tema.

Já problematizamos o uso das políticas de inclusão em um contexto identitário por meio do conceito de in/exclusão (LOPES, 2009a), cujo efeito é a produção de gradientes de inclusão, ou seja, a mínima inclusão necessária. Vimos também que as políticas identitárias são responsáveis por sustentar e propagar a heteronormatividade e pela consequente manutenção das práticas de discriminação, desrespeito e violência contra a população LGBT. No entanto, o próprio documento afirma seu caráter identitário ao eleger como principais atores os movimentos sociais que possuem tal orientação:

Os movimentos sociais, sobretudo os de caráter **identitário**, são os principais atores políticos que problematizam essa situação. São os coletivos políticos, tais como os movimentos negro, feminista, de pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transsexuais (sic) e transgêneros (LGBT), das pessoas com deficiência, ecológico, do campo, indígena, quilombola, dos povos da floresta, das comunidades tradicionais, dentre tantos que problematizam e

denunciam o caráter de neutralidade ainda imperante nas políticas públicas. Eles cobram que as políticas se abram para o princípio da equidade, na garantia do acesso aos direitos universais aos homens e às mulheres, por meio de ações específicas e afirmativas voltadas aos grupos historicamente discriminados. Tratar desigualmente os desiguais requer o pleno reconhecimento do direito à diferença e ao posicionamento radical na luta pela superação das desigualdades socioeconômicas, regionais, de acesso a terra e moradia, possibilitando o usufruto dos direitos humanos. (BRASIL, 2010, p. 127).

Isso ocorre porque as políticas públicas são desenvolvidas para atuar sobre determinadas identidades, ou seja, para que uma determinada política pública possa ser aplicada, é necessário que haja a inteligibilidade jurídica do sujeito. Dessa forma, a crítica queer se desenvolve em torno do **caráter de exceção** a partir do qual se desenvolve o discurso de inclusão LGBT nas políticas públicas, que toma sempre como referência a matriz heterossexual, como visto no tópico anterior. Como efeito prático dessas políticas públicas inclusivas, vemos que a população LGBT não goza do mesmo status jurídico dado às identidades heterossexuais/cisgêneras, uma vez que sua inclusão é produzida por meio da diferença. (LOPES; DAL'IGNA, 2007).

Partindo da premissa do combate às desigualdades, o documento traz um conjunto de 25 estratégias direcionadas especificamente aos temas gênero e diversidade sexual. Nestas estratégias é possível observar com maior clareza os elementos discursivos aqui tratados, a ação da governamentalidade biopolítica neoliberal, o alinhamento às agendas globais para a educação e direitos humanos, os esforços de inclusão, a preparação para o jogo de mercado, a preservação da norma heterossexual e do binário de gênero e as contradições de uma abordagem identitária. Estas estratégias formaram a base para as discussões sobre gênero e diversidade sexual do PNE 2014:

a) Introduzir e garantir a discussão de gênero e diversidade sexual na política de valorização e formação inicial e continuada dos/das profissionais da educação nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, visando ao combate do preconceito e da discriminação de pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, mulheres, ao estudo de gênero, diversidade sexual e orientação sexual, no currículo do ensino superior, levando-se em conta o Plano Nacional de Políticas Públicas para a Cidadania LGBT e o Programa Brasil sem Homofobia.

b) Inserir e implementar na política de valorização e formação dos/ das profissionais da educação, a partir da reorganização da proposta curricular nacional, a discussão de gênero e diversidade sexual, na perspectiva dos direitos humanos, quebrando os paradigmas hoje instituídos e adotando para o currículo de todos os cursos de formação de professores/as um discurso de

superação da dominação do masculino sobre o feminino, para que se afirme a constituição de uma educação não sexista.

c) Inserir imediatamente nos princípios e critérios para a avaliação de livros, no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), no Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), no Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e nos currículos, de maneira explícita, critérios eliminatórios para obras que veiculem preconceitos referentes à condição social, regional, étnico-racial, de gênero, identidade de gênero, orientação sexual, linguagem ou qualquer outra forma de discriminação ou de violação de direitos humanos.

d) Aprimorar e aperfeiçoar a avaliação do livro didático, de acordo com a faixa etária do/a estudante e sem resquícios de discriminação, sobretudo em relação àquelas temáticas referentes às famílias compostas por pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, enfatizando os recortes de raça/etnia, orientação sexual, identidade de gênero, condição socioeconômica e os novos modelos de famílias homoafetivas, contemplando, ainda, aspectos relacionados às diversas formas de violência sexual contra crianças e adolescentes.

e) Desenvolver, garantir e ampliar a oferta de programas de formação inicial e continuada, extensão, especialização, mestrado e doutorado, em sexualidade, diversidade, relações de gênero, Lei Maria da Penha nº 11.340/03, em instituições de ensino superior públicas, visando superar preconceitos, discriminação, violência sexista e homofóbica no ambiente escolar.

f) Assegurar que as instituições escolares sejam um espaço pedagógico livre e seguro para todos/as, que garantam a inclusão, a qualidade de vida, a liberdade de expressão e a promoção dos direitos humanos, a fim de que se possa atuar nas diferentes entidades educacionais, promovendo a articulação entre grupos, em redes de trabalho, com previsão em orçamento anual, contribuindo para ampliar e democratizar o acesso à educação superior, especialmente de mulheres negras e indígenas.

g) Inserir os estudos de gênero, identidade de gênero, orientação sexual, diversidade sexual educação sexual, como disciplina obrigatória, no currículo da formação inicial e continuada, nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, nas licenciaturas e bacharelado, na pós-graduação, no ensino fundamental e médio, em todas as áreas do conhecimento, de forma interdisciplinar, transdisciplinar e transversal, articulando-os à promoção dos direitos humanos - meta do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

h) Ampliar os editais voltados para a pesquisa de gênero, incluindo neles a discussão da diversidade e orientação sexual, e dotando-os de mais financiamento. Estimular, no contexto das ações didático-metodológicas das instituições escolares, o uso dos instrumentos de direito que tenham como foco a questão de gênero e diversidade sexual.

i) Propor e garantir medidas que assegurem às pessoas travestis e transexuais o direito de terem os seus nomes sociais acrescidos aos documentos oficiais (diário de classe) das instituições de ensino.

j) Desenvolver material didático e ampliar programas de formação inicial e continuada para a promoção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos de jovens e adolescentes, prevenção de doenças de transmissão sexual HIV/Aids, ,assim como alcoolismo e drogas, incluindo-os também nos currículos de educação formal/regular e especial, e considerando suas

interfaces com a diversidade sexual, as questões de gênero, raça/etnia e geração.

k) Estimular e ampliar a produção nacional de materiais (filmes, vídeos e publicações) sobre educação sexual, diversidade sexual e assuntos relacionados a gênero, em parceria com os movimentos sociais e IES, no intuito de garantir a superação do preconceito que leva à homofobia e ao sexismo.

l) Incluir, nos programas de ampliação de acervo e implementação das bibliotecas escolares, obras científicas, literárias, filmes e outros materiais que contribuam para a promoção do respeito e do reconhecimento à diversidade de orientação sexual e de identidade de gênero.

m) Elaborar, implantar e implementar políticas e programas de formação continuada, de pós-graduação, acerca de gênero, diversidade sexual e orientação sexual para todos/as os/as profissionais da área da saúde, educação, serviço social, esporte e lazer.

n) Construir uma proposta pedagógica sobre gênero e diversidade sexual para nortear o trabalho na rede escolar de ensino, eliminando quaisquer conteúdos sexistas e discriminatórios e com a participação de entidades educacionais e afins.

o) Inserir na proposta pedagógica a abordagem da interface da violência doméstica contra as mulheres e a violência contra crianças, jovens e adolescentes, assegurando, junto às unidades de ensino fundamental e médio, o monitoramento e o acompanhamento da proposta pedagógica e garantindo o encaminhamento dos casos notificados/ denunciados para a rede de proteção.

p) Estimular, junto a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a criação de linha de pesquisa, voltada para as temáticas de gênero e diversidade sexual, nos cursos de pós-graduação do Brasil.

q) Garantir que o MEC assegure, por meio de criação de rubrica financeira, os recursos necessários para a implementação do Projeto Escola sem Homofobia em toda a rede de ensino e das políticas públicas de educação, presentes no Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, lançado em maio de 2009.

r) Desenvolver programas voltados para ampliar o acesso e a permanência na educação de grupos específicos, como mulheres não alfabetizadas, ou com baixa escolaridade, profissionais do sexo, pessoas em situação de prisão e pessoas travestis e transexuais.

u) Promover a inclusão na formação dos/as profissionais da educação, de temas de direitos humanos, de valorização do/a trabalhador/a e de estratégias de enfrentamento do trabalho análogo à escravidão e a outras formas degradantes de trabalho.

v) Incluir na proposta da escola a educação em direitos humanos, os direitos das mulheres e o desafio da superação da violência contra mulheres - Pacto Nacional do Enfrentamento da Violência contra as Mulheres –, articulando-os com as propostas do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM, capítulo 2), que enfatiza a necessidade de educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e com linguagem inclusiva.

w) Estabelecer que todo documento da Conae reconheça o feminino na linguagem e supere a linguagem sexista, conforme previsto em documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, entre eles, o resultante da Conferência de Beijing.

x) Demandar que os sistemas educacionais, em todas as modalidades e níveis, atuem preventivamente para evitar a evasão motivada por homofobia, isto é, por preconceito e discriminação à orientação sexual e identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão (racismo, sexismo, deficiência), além da econômica.

y) Incluir nos levantamentos de dados e censos escolares informações sobre evasão escolar causada por homofobia, racismo, sexismo e outras formas de discriminação individual e social.(BRASIL, 2010, p. 143)

Cabe ressaltar novamente que a crítica aqui apresentada não implica na negação dos avanços alcançados pelas discussões que deram origem ao documento final da CONAE. Antes, trata-se de um alerta para as limitações do processo de geração de políticas públicas para educação, provocadas em grande medida pelos modelos tomados como referência para estas discussões, em especial a representação identitária dos sujeitos de direitos como privilégios dados ao padrão heterossexual. Nessa perspectiva, o Estado continua fazendo uso do dispositivo da sexualidade para exercer seu controle biopolítico. Assim, acaba por limitar as infinitas expressões da sexualidade humana, restringindo as possibilidades de existência àquelas devidamente suportadas pela máquina jurídica e pelas políticas públicas, deixando pouco ou nenhum espaço para as pessoas que não se enquadram em nenhum dos modelos disponíveis.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLA – DEMANDAS LGBT

É por meio das políticas públicas que o Estado garante às populações acesso a direitos fundamentais, como saúde, habitação, segurança e educação, assim como também garante direitos que buscam corrigir distorções e desvantagens, promovendo a inclusão social. Um segundo grupo de direitos é voltado àqueles grupos classificados como vulneráveis, ou minorias, e busca essencialmente, a curto prazo, mitigar os efeitos e, a longo prazo, eliminar a discriminação e o preconceito disseminados contra essas populações.

Por definição as políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de ações estratégicas governamentais, ou um programa, que é executado por agentes públicos e/ou privados buscando alcançar determinados resultados na sociedade. Por um certo recorte analítico, aqui as análises realizadas pelo filósofo Michel Foucault, as políticas públicas são o principal instrumento da governamentalidade biopolítica, pois afetam direta e indiretamente as populações. Com essa finalidade, as políticas públicas implementam certos dispositivos que visam melhorar e aumentar a vida das populações, exercendo controle sobre elas. (FOUCAULT, 2010, p. 207). Todavia há outras interpretações e análises igualmente importantes sobre as políticas públicas exploradas neste capítulo.

A formulação de políticas públicas é resultado de um processo complexo que envolve diversos atores em várias etapas, formação da agenda governamental, avaliação de alternativas, definição de ações e monitoramento e avaliação. Maria das Graças Rua (2009) faz um excelente resumo desse processo:

As fases da produção de políticas públicas são: Formação da agenda governamental: ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo; Formação das alternativas e tomada de decisão: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão; Implementação: consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade - geralmente é seguida pelo monitoramento da ação; Avaliação: é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes

necessários para que os resultados esperados sejam obtidos (RUA, 2009, p. 37-38).

Como esta dissertação tem por objetivo central analisar a questão LGBT, podemos observar a entrada dessas pautas na agenda governamental por meio do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em sua segunda versão de 2002 (PNDH II). Esse programa apresentou uma sessão dedicada ao tema, composta por um conjunto de quinze ações que deveriam ser adotadas pelo governo federal e que buscavam combater a discriminação por orientação sexual, além de sensibilizar a sociedade e garantir a igualdade. (BRASIL, 2002). O PNDH-3 de 2009, que é a atual versão, manteve essa agenda em seu *Eixo Orientador III: Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades*. Nesse eixo encontramos a *Diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade*, que define seis objetivos estratégicos. O quinto objetivo trata da garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero. Como vimos, estes objetivos estratégicos foram desdobrados, fazendo parte tanto do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) quanto do documento final da Conferência Nacional da Educação de 2010 (CONAE 2010). No entanto, mesmo estando presentes nesses documentos, as pautas da identidade de gênero e orientação sexual não ficaram inscritas no PNE 2014, indicando um rompimento com a agenda governamental.

Neste capítulo, busquei analisar o momento político que provocou a exclusão das pautas LGBT no processo de tramitação e aprovação do projeto de lei PL8035/2010, que se converteu na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, ou simplesmente PNE 2014. Em um primeiro momento, o ciclo de políticas de Stephen Ball e Richard Bowe (1992) serviu de modelo para a análise das relações entre os diversos atores envolvidos na elaboração do projeto de Lei. Em um segundo momento, fiz uso do modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (1995) para analisar a retirada dos termos identidade de gênero e orientação sexual do projeto de lei.

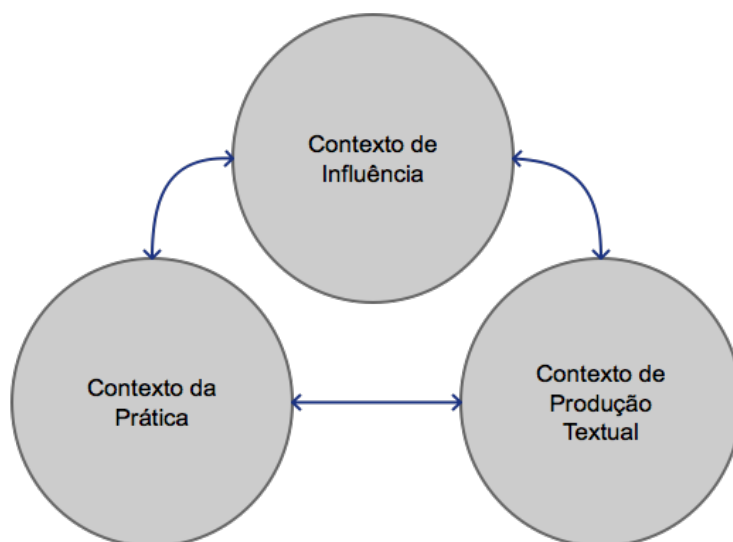
Essa escolha se deve ao fato do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe se configurar como um modelo geral que permite a análise da formulação de políticas públicas em amplo espectro. Sendo assim, esse modelo pode ser utilizado para analisar o processo de geração de políticas públicas no Brasil. No entanto, frente a especificidade do tema abordado nesta dissertação, que se tornou objeto de atenção da sociedade com um todo, faz-se necessário o uso de uma ferramenta que nos permita visualizar os vários momentos e movimentos envolvidos no processo

decisório do PNE 2014. Com esse objetivo, fiz uso do modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon.

4.1 NAS REDES DE PODER

Em seu modelo de Ciclo de Políticas, Ball e Bowe apresentam três grandes contextos, o contexto de Influência, o Contexto da Produção Textual e o Contexto da Prática, conforme podemos observar na figura 1. Estes contextos, por sua vez, interagem de forma contínua para a geração e implantação das políticas públicas. Percorrendo esses três contextos, ou arenas, percebe-se o estabelecimento de redes políticas, nas quais diversos atores se comunicam para tratar de interesses específicos. No interior dessas redes políticas é possível observar relações de poder que se configuram a partir dos recursos políticos, econômicos e sociais de domínio dos atores.

FIGURA 2 - CICLO DE POLÍTICAS DE BALL E BOWE



FONTE: Adaptado de BOWE; BALL (1992)

Vimos que a governamentalidade biopolítica atua sobre os indivíduos por meio das políticas públicas, buscando a regulação e subjetivação dos corpos de acordo com uma lógica neoliberal. Tais políticas abarcam ainda o atendimento de uma agenda global para direitos humanos e educação e à inclusão dos indivíduos no jogo

de mercado. Para isso, é necessário fazer uso tanto dos processos de gerenciamento de crise quanto dos de normalização, conforme explorado nos capítulos anteriores. Assim, em um primeiro momento, é importante salientar que há vários atores envolvidos nas discussões que deram origem ao PNE 2014, que podem ser localizados dentro do contexto de influência. Segundo Jefferson Mainardes (2006, p. 51):

O primeiro contexto é o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política.

Por meio dessa definição de atores, seria possível mapear a rede de influência que se configura em torno das discussões sobre o atendimento das demandas LGBT na elaboração do PNE. Salientando que estes atores foram os responsáveis pela concepção desde o texto inicial do PNE 2014, passando por modificações, até a elaboração e aprovação do texto final. Seria possível ainda verificar o resultado das ações desses atores sobre o contexto de produção textual do ciclo, uma vez que esses textos vão definir, nos termos da lei, e comunicar à população as novas regulações. Porém, o acompanhamento das redes políticas e dos jogos de força envolvendo estes atores exige um trabalho de maior porte, que não pertence ao escopo desta dissertação. Dessa forma, a produção textual em torno do PNE 2014 passa a ser nosso foco de atenção. Para Jefferson Mainardes (2006, p. 52):

Ao passo que o contexto de influência está freqüentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc.

Neste ponto, é importante destacar que o texto da lei está intimamente ligado à configuração da rede política que lhe deu origem. Portanto, se não podemos mapear a rede como um todo, podemos observar sua movimentação por meio do contexto de produção textual. Assim, embora não saibamos ao certo como se configuraram os jogos de poder dentro de uma determinada rede política, podemos acompanhar seus efeitos por meio do seu vetor resultante do poder. Logo, se tomarmos uma política

pública e analisarmos sua formação, por meio dos documentos que lhe deram origem, poderemos ver a ação de uma rede política.

Sabendo que as demandas neoliberais são transversais às discussões políticas, espera-se que a distribuição das políticas públicas se dê em função do risco associado às populações às quais se aplicam, como abordado no capítulo 1. Nessa perspectiva, o que se observa é que os grupos LGBT possuem um grau de articulação que confere visibilidade a essa população. No entanto, a existência de uma produção textual não significa que estas políticas públicas sejam realmente implementadas. O PNDH-3, o PNEDH e o PNE são documentos estratégicos que possuem a função de orientar as ações locais. Nesse sentido, a movimentação da máquina do Estado para a implantação destas políticas públicas é bastante complexa e envolve custos para os estados e municípios. Parte do orçamento destinado à educação deveria ser dedicada aos programas de inclusão e combate à discriminação. Em outros termos, para que um grupo obtenha a atenção do Estado, é necessário que ofereça algum tipo de risco ao sistema ou que possua recursos valoráveis que possam ser utilizados no processo de negociação e geração das políticas públicas.

Assim, apesar da ação de determinados atores conduzir à geração de algumas políticas voltadas à inclusão da população LGBT, isso não quer dizer que haverá o atendimento pleno das demandas associadas a essas políticas. Segundo Stephen Ball (1992), isso ocorre porque as políticas públicas trazem consigo restrições materiais e de possibilidades, que serão experienciadas no contexto da prática pelas pessoas a quem elas se aplicam. Segundo Ball (1992, p. 21):

Policies [...] are textual interventions but they also carry with them material constraints and possibilities. The response to these texts have 'real' consequences. These consequences are experienced within the third main context, the context of practice, the arena of practice to which policy refers, to which it is addressed. The key point is that policy is not simply received and implemented within this arena rather it is subject to interpretation and then 'recreated'.²¹

Retomando a discussão sobre heteronormatividade e os paradoxos da inclusão, feita no capítulo 2, esses grupos não são simplesmente descartados, pois

²¹ Livre tradução: Políticas são intervenções textuais que também carregam consigo limitações materiais e possibilidades. A resposta a esses textos tem consequências "reais". Essas consequências são experienciadas no âmbito do terceiro contexto principal, o contexto da prática, a arena da prática à qual se refere a política e à qual se dirige. O ponto central é que a política não é simplesmente recebida e executada nessa arena, em vez disso, ela está sujeita à interpretação e, em seguida, à 'recriação'.

possuem um determinado valor sob a ótica econômica, significando que poderão, em alguma medida e certo grau, participar do jogo do mercado. Porém, o contexto da prática terá enorme influência sobre a execução total, parcial ou mesmo a não execução de determinadas políticas. Como consequência disso, os programas e planos de governo destinados à inclusão da população LGBT serão mais eficientes à medida em que sua produção textual for mais abrangente; com alcance para atuar nas instâncias social, cultural e econômica da vida pública. Embora, sob a ótica neoliberal da inclusão, esse movimento pareça lógico, não é o que se observa nos processos de elaboração e tramitação e nem no texto final do PNE 2014, no que se refere às demandas LGBT.

Em uma discussão mais recente sobre a educação, Stephen Ball (2001) aborda os efeitos locais das diretrizes globais para a educação. Ball aponta para o desaparecimento gradual do processo de concepção de políticas educacionais locais, específicas de cada Estado. No lugar das políticas locais, observa-se o surgimento de uma pauta comum para educação, ditada pelos imperativos das políticas econômicas; o que vem de encontro à abordagem da AGE. (DALE, 2004). Nessa perspectiva, Ball aponta para duas variáveis importantes nesse processo de concepção das políticas educacionais, gestão e performatividade:

A gestão representa a introdução de um novo modelo de poder no setor público; é uma “força transformadora”. Ela desempenha um papel crucial no desgaste dos regimes ético-profissionais nas escolas e a sua substituição por regimes empresariais competitivos. Enquanto os mercados trabalham de fora para dentro, a gestão funciona de dentro para fora.
[...]

Nas palavras de Lyotard (1984, p. 46), a performatividade é uma cultura ou um sistema de “terror” que emprega julgamentos, comparações e exposição como forma de controle, atrição e mudança. O desempenho (de sujeitos individuais ou organizações) funciona como medida de produtividade ou resultado, ou exposição de “qualidade”, ou “momentos” de produção ou inspeção. Ele significa, resume ou representa a qualidade e o valor de um indivíduo ou organização num campo de avaliação. Como afirma Lyotard (1984), “estabelece-se, assim, uma equação entre riqueza, eficiência e verdade”. A questão de quem controla o campo da avaliação é, claramente, crucial. (BALL, 2001, p. 108-109).

A gestão busca atender aos indicadores da forma mais eficiente possível em relação às demandas do mercado, entenda-se redução de custos e atingimento das metas de qualidade. Ao mesmo tempo, a performatividade é responsável por limitar as atividades curriculares ao conjunto estabelecido pelos sistemas de gestão e qualidade. A implicação direta destes instrumentos é a eliminação de toda e qualquer

atividade que acarrete em custos não previstos. Ou seja, ações de inclusão que não estejam explicitadas nos planos de educação estarão sujeitas a avaliações do poder político das diferentes esferas. Como veremos, no atual cenário as chances de implementação dessas políticas são reduzidas pela influência de grupos fundamentalistas/conservadores. Assim, a ausência dos temas orientação sexual e identidade de gênero no PNE 2014 pode significar o não atendimento das demandas por inclusão dessa população, e a consequente manutenção da heteronormatividade, em prol da boa gestão e da qualidade.

4.2 SEGUINDO OS FLUXOS

Para compreendermos o processo de criação de políticas públicas, é necessário, em primeiro lugar, entender o conceito de agenda, de acordo com John W. Kingdon (1995, p. 3):

The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time. [...] So, the agenda-setting process narrows this set of conceivable subjects to the set that actually becomes the focus of attention.²²

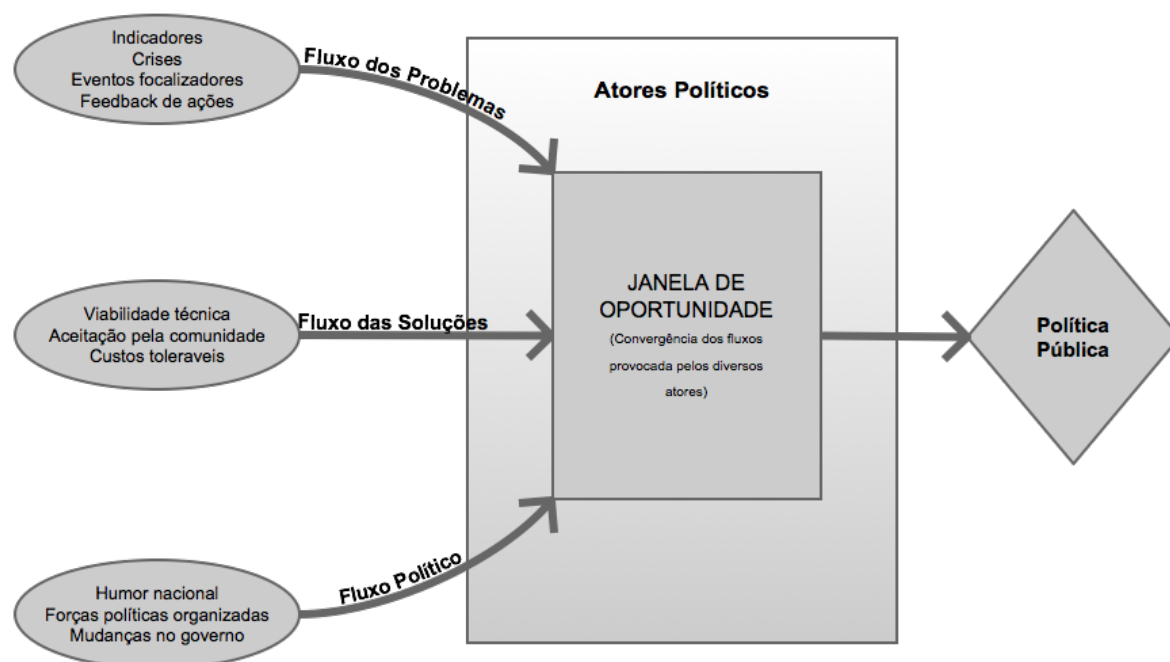
Em outras palavras, a agenda diz respeito a dinâmica que faz com que determinado conjunto de problemas da ordem social e econômica seja eleito como prioridade para elaboração de políticas públicas, enquanto outros problemas ou assuntos são preteridos. Kingdon destaca ainda a existência de duas agendas, uma agenda governamental, composta pelos assuntos que estão recebendo atenção no momento, e uma agenda decisória, composta por assuntos que estão em vias de tomada de decisão pelo governo. (KINGDON, 1995, p. 4). Essa distinção é importante, pois as duas agendas são afetadas de formas diferentes pelos atores envolvidos. Ana Cláudia Capella considera a criação de políticas públicas como resultado de um conjunto de quatro processos:

²² Tradução livre: A agenda, como eu a entendo, é a lista de assuntos ou problemas para os quais o governo e pessoas intimamente a ele associadas estão dando grande atenção em determinado momento. Assim, o processo de **definição da agenda** limita esse conjunto apenas aos assuntos que se tornam foco de atenção.

[...] o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. (CAPELLA, 2006, p. 25)

Ao analisar o processo de tomada de decisão para a geração de políticas nos Estados Unidos, Kingdon (1995) apresenta um modelo de análise composto por três fluxos independentes de tomada de decisão (*multiple streams*): fluxo dos problemas (*problems stream*); fluxo das alternativas (*policies stream*); e fluxo político (*politics stream*). A convergência destes fluxos cria uma janela de oportunidade (*policy window*) que resulta em mudanças na agenda governamental (atendimento das demandas por meio da geração de políticas específicas), conforme ilustra a figura 3.

FIGURA 3 – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON



FONTE: Adaptado de KINGDON (1995)

O primeiro fluxo, trata da forma pela qual determinadas questões emergem enquanto problemas e de como estes são transferidos para a agenda governamental ou para a agenda decisória. (KINGDON, 1995). Podemos estabelecer uma conexão com o contexto de influência de Ball e Bowe (1992), uma vez que essa seleção de problemas depende da relevância dos mesmos para os atores que participam do

processo e, conseqüentemente, da conjunção de forças na arena de influência. (BOWE; BALL, 1992).

Nesse processo de escolha, Kingdon (1995) estabelece duas categorias para os assuntos presentes na agenda governamental. A primeira categoria é a das questões, entendidas aqui como situações percebidas, mas que não despertam vontade política para seu atendimento imediato. Outra categoria é a dos problemas, entendidos aqui como situações que demandam atenção imediata. Uma questão se converte em um problema quando há interesse político em sua solução, fazendo com que essa migre para a agenda decisória. Nesse caso, há uma grande probabilidade de que as políticas públicas sejam formuladas para o atendimento das demandas relacionadas ao problema.

A passagem de um determinado assunto da categoria das questões para a categoria dos problemas ocorre quando há algum impacto social, político e/ou econômico a ele associado. Segundo Capella (2006, p. 27):

As questões transformam-se em problemas ao chamar a atenção dos participantes de um processo decisório, despertando a necessidade de ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais.

Como vimos, na governamentalidade biopolítica neoliberal as políticas públicas inclusivas são pautadas pela tentativa de inserir todos no jogo de mercado e pela necessidade de gerenciar os riscos associados às populações marginalizadas, gerenciamento de crise. Essas demandas tornam-se globalizadas por meio dos diversos acordos econômicos e de direitos humanos firmados entre os países. Dessa forma, direitos humanos e economia se comunicam e são integrados a uma pauta comum que envolve a educação, como visto na abordagem da AGEE. (DALE, 2004). Assim, o reconhecimento da questão LGBT enquanto problema que demanda tratamento é fruto de uma conjuntura político-econômica que envolve a pressão dos movimentos sociais, a pressão econômica globalizada e as demandas de controle biopolítico do Estado, caracterizando um fluxo dos problemas aderente ao modelo de Kingdon. No modelo de múltiplos fluxos, esse processo de reconhecimento de uma questão enquanto problema que demanda solução chama-se *agenda-setting* e marca a inserção do problema na agenda decisória do governo.

O segundo fluxo, ou fluxo das políticas, trata das possíveis soluções e alternativas relacionadas ao problema. Kingdon defende a ideia de que alternativas e soluções emergem de um “caldo primordial”, no qual as possibilidades são combinadas e depuradas para gerar um pequeno conjunto de possíveis soluções, segundo Capella (2006, p. 27):

A geração de alternativas e soluções é explicada pelo modelo de multiple streams em analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo”, o autor entende que as idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades (policy communities) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (policy primeval soup). Neste “caldo”, algumas idéias sobrevivem intactas, outras confrontam-se e combinam-se em novas propostas, outras ainda são descartadas. Nesse processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primitivo de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório.

Kingdon organiza estes atores dentro do que ele chama de “comunidade geradora de alternativas”, que é composta por políticos, acadêmicos, funcionários públicos, sociedade civil e outros indivíduos ou grupos que tenham alguma preocupação com o assunto, definido neste modelo como área (*policy area*). Partindo desse conceito, podemos estabelecer uma relação entre a comunidade geradora de alternativas e a rede política de Ball e Bowe (1992), uma vez que as soluções e alternativas debatidas são apresentadas pelos diversos atores envolvidos com o problema, ou seja, por uma rede política que se ocupa do problema. Em função disso, as soluções ou alternativas que emergem do caldo não são necessariamente as mais adequadas tecnicamente ou as de maior alcance social e econômico, pois o interesse político dos atores está fortemente presente nestas escolhas, orientando a direção das soluções que serão adotadas. Segundo Capella (2006, p. 28):

[...] quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada idéia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. A difusão das idéias tampouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas idéias. A difusão é descrita pelo autor como um processo

no qual indivíduos que defendem uma idéia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, vinculando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Dessa forma, as idéias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão. A importância desse processo de difusão – chamada de *soften up* pelo autor – vem da constatação de que, sem essa sensibilização, as propostas não serão seriamente consideradas quando apresentadas.

Nota-se que o processo de difusão é um elemento importante desse fluxo, pois é por meio dele que as ideias são propagadas e multiplicam sua força política pela adesão de novos apoiadores (*bandwagon*), sobressaindo-se em relação às demais propostas. Dessa forma, ocorre uma “seleção natural” das soluções ou alternativas ao problema, sendo a configuração momentânea das redes de poder associadas ao problema responsável por elencar o conjunto de ideias mais “aptas”. Em outras palavras, as escolhas não são necessariamente fruto de um consenso técnico ou político acerca do tema, mas da habilidade de determinados grupos em mobilizar apoiadores em torno de suas ideias. Embora esse ponto anteceda o momento da geração de uma política pública, isso não significa que estas ideias serão aprovadas. Antes, elas constituem a base a partir da qual são travadas as disputas políticas que levarão às políticas públicas propriamente ditas.

Para explicar o embate político que sucede a escolha das possíveis soluções, Kingdon apresenta o terceiro fluxo de seu modelo, o fluxo político. Este, por sua vez, se diferencia do anterior por abarcar a dimensão política do processo. Aqui se estabelecem as negociações envolvendo os diversos atores interessados no problema, sociedade civil, políticos, governo e demais participantes que, associando ao modelo de Ball, formam a respectiva rede política. O autor apresenta ainda três fatores que influenciam de forma direta a formação da agenda governamental, o humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças internas no governo. (KINGDON, 1995).

O humor nacional ou *national mood* refere-se ao nível de preocupação da população acerca de uma determinada questão em um certo momento. Os atores envolvidos são sensíveis ao humor ou clima nacional durante o processo de proposição das soluções e tomada de decisão. Se o clima é favorável, as chances de sucesso na aprovação das políticas públicas propostas é maior. Por outro lado, se o clima for desfavorável, poderá ser necessário rearticular a questão ou até mesmo abandonar a ideia. (KINGDON, 1995).

No modelo de múltiplos fluxos, as forças políticas organizadas representam o conjunto de atores que exercem pressão para implantação das políticas públicas. A distribuição destas forças indica a convergência ou a divergência em relação à proposta apresentada, situações de divergência geram conflitos e por isso não são desejadas. Nesse sentido, os atores podem buscar novos apoios ou renegociar a questão, buscando uma configuração que ofereça maior suporte à política pública proposta. Em relação às forças políticas organizadas, é importante ainda destacar aquilo que Kingdon chama de “grupos de interesse”, que podem bloquear a agenda governamental, segundo o autor:

Interest groups are among the most important. Because they are often concerned with protecting current benefits and prerogatives, they affect the governmental agenda more by blocking potential items than by promoting them. Rather than structuring a governmental agenda, interest groups often try to insert their preferred alternatives into a discussion once the agenda is already set by some other process or participant.²³ (KINGDON, 1995, p. 67)

As mudanças dentro do governo afetam a proposição de novas políticas por alterarem o próprio jogo político. Mudanças no congresso, na chefia de órgãos, em cargos estratégicos e até mesmo em empresas terceiras podem ter impacto direto no estabelecimento de interesses em torno de uma questão. Questões antes tratadas como prioritárias podem perder o foco, ao passo que novas questões passam a fazer parte da agenda governamental. Em outras palavras, a configuração política presente será responsável por “filtrar” quais problemas da agenda serão atendidos pelas políticas públicas. Essa filtragem está relacionada ao ganho político associado à implementação de determinadas políticas públicas, o que pode levar a disputas entre grupos ou áreas distintas do governo, causando até mesmo imobilidade no processo decisório.

As janelas de oportunidade (*policy windows*) são definidas por Kingdon como as situações raras que possibilitam mudanças na agenda governamental e a geração de políticas públicas voltadas a determinados problemas. Estas oportunidades

²³ Tradução livre: Os grupos de interesse estão entre os mais importantes. Porque estão muitas vezes preocupados em proteger os benefícios e prerrogativas atuais, eles afetam a agenda governamental mais pelo bloqueio de itens potenciais do que por sua promoção. Ao invés de estruturar uma agenda governamental, os grupos de interesse muitas vezes tentam inserir suas alternativas preferenciais em uma discussão cuja agenda já está definida por algum outro processo ou participante.

ocorrem quando há a convergência dos três fluxos, sendo que os dois mais importantes são o fluxo dos problemas e o fluxo político, segundo o autor:

The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it the right time for policy change, and potential constraints are not severe.²⁴ (KINGDON, 1995, p. 165).

Assim, para que a geração de uma política pública ocorra, é preciso que o governo perceba a necessidade de mudança, em função do clima nacional, ou ainda que haja uma alteração na configuração das forças políticas (*turnover*). Nesse sentido, as demandas por controle biopolítico e controle dos riscos associados às populações excluídas podem ser lidas como fatores que impulsionam a geração de novas políticas públicas, ao passo em que as redes de poder momentâneas modulam a formulação destas políticas. Um ponto importante que deve ser ressaltado é que, isoladamente, o fluxo das soluções não causa alterações na agenda governamental, de forma que as soluções e alternativas propostas para os problemas só farão parte da agenda se estiverem alinhadas ao fluxo político.

Trazendo rapidamente a discussão para a realidade da população LGBT, isso implica em dizer que mesmo que haja o reconhecimento do problema e a proposição de soluções e alternativas viáveis para combater as desigualdades, a implementação de políticas públicas específicas depende do jogo político que se estabelecerá na sequência do processo em função do clima nacional e dos interesses dos grupos políticos envolvidos.

4.3 DO MEDO AO PÂNICO

Societies appear to be subject, every now and then, to periods of moral panic. A condition, episode, a person or group of persons emerges to become defined as a threat to societal values and interests; its nature is presented in a stylized and stereotypical fashion by the mass media; the moral barricades are manned by editors, bishops, politicians and other right-thinking people; socially accredited experts pronounce their diagnoses and solutions; ways of coping are evolved or (more often) resorted to; the condition then disappears, submerges or deteriorates and becomes more visible. Sometimes the object of the panic is quite novel and at other times it is something which has been

²⁴ Tradução livre: Os fluxos se alinham em momentos críticos. Um problema é reconhecido, uma solução é desenvolvida e está disponível na comunidade, uma mudança política faz com que o momento seja o correto para a mudança e potenciais restrições não são graves.

in existence long enough, but suddenly appears in the limelight. Sometimes the panic passes over and is forgotten, except in folklore and collective memory; at other times it has more serious and long-lasting repercussions and might produce such changes as those in legal and social policy or even in the way the society conceives itself.²⁵ (COHEN, 1972, p. 1).

No decorrer dos debates acerca do projeto de lei PL8035/2010, que deu origem ao PNE 2014, os termos identidade de gênero e orientação sexual foram retirados do corpo do texto. Estes termos estavam presentes em função dos fatores expostos anteriormente, a saber: uma pauta globalizada de direitos humanos, uma agenda global estruturada para a educação e as demandas de uma governamentalidade biopolítica neoliberal pela inclusão no jogo de mercado e controle do risco oferecido por estas populações. Percebe-se que havia um conjunto de forças orientadas na direção da implementação de políticas públicas em educação voltadas à população LGBT no Brasil. No entanto, no decorrer dos debates, os dois termos foram excluídos do projeto de lei e, conseqüentemente, não aparecem no documento oficial da lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014).

O impacto da omissão destes termos foi sentido nos debates relativos aos planos de educação nos níveis estadual e municipal, em todo Brasil. Como não há no PNE 2014 nenhuma diretiva explícita para a implementação de políticas específicas para a população LGBT, não havia suporte para que parte do orçamento fosse destinado a essa finalidade. No entanto, o fator que mais impactou de forma negativa o atendimento dessa população no PNE 2014 foi a emergência de um discurso religioso fundamentalista e ultraconservador acerca dos termos identidade de gênero e orientação sexual; estabelecendo uma verdadeira cruzada político-moral contrária às demandas LGBT. Segundo Maria Rita de Assis César:

[...] ao longo do processo de discussão dos Planos de Educação, este grupo fomentou uma violenta reação político-religiosa, que produziu um verdadeiro pânico que se materializou no meta-conceito de 'ideologia de gênero'. Isso

²⁵ Livre tradução: As sociedades parecem estar sujeitas, de tempos em tempos, a períodos de pânico moral. Uma condição, episódio, pessoa ou grupo de pessoas torna-se elegível a ser definido como uma ameaça aos valores e interesses da sociedade; sua natureza é apresentada de forma estilizada e estereotipada pela mídia de massa; as barricadas morais são tripuladas por editores, clérigos, políticos e outras pessoas de bem; peritos socialmente autorizados a pronunciar seus diagnósticos e soluções; formas de combater a ameaça são desenvolvidas, ou (mais frequentemente) reaproveitadas; a condição então desaparece, submerge ou deteriora-se e torna-se mais visível. Às vezes o objeto do pânico é novo e em outros momentos é algo que existe há muito tempo, mas de repente torna-se o centro das atenções. Às vezes, o pânico passa por cima da questão e é esquecido, exceto no folclore e na memória coletiva; em outros momentos ele tem repercussões mais graves e duradouras e pode produzir mudanças nas políticas jurídica e social ou mesmo na forma como a sociedade se concebe.

não é exclusividade brasileira, na França ocorre um fenômeno semelhante que consiste na produção de outro meta-conceito, a 'teoria do gênero', o qual vem justificando a invasão de bibliotecas escolares, a censura de projetos e materiais didáticos e o afastamento de docentes que não aderem às normas dos constructos de gênero e sexualidade. (CÉSAR, 2016, p. 2, submetido à publicação)

O aparecimento desse discurso fundamentalista religioso, materializado na “ideologia de gênero”, provocou o surgimento de novas perspectivas narrativas que entram em disputa para abordar gênero, sexualidade e diversidade sexual na escola e demais instituições sociais. César (2016, submetido à publicação). Essa corrente se contrapõe ao conjunto de forças que buscam promover a inclusão, caracterizando a existência de um grupo de interesse com o poder de bloquear a pauta LGBT, em função de sua massiva e estratégica presença no congresso nacional. Esse grupo possui a capacidade de atuar diretamente no fluxo político do processo. (KINGDON, 1995). Podemos dizer que estamos diante de uma rede política (BOWE; BALL, 1992) que se desenvolve em torno das disputas em por uma governamentalidade biopolítica. Por um lado, uma governamentalidade biopolítica historicamente instaurada, construída sobre os pilares da heteronormatividade. Por outro, a busca por parte dos movimentos sociais, de uma governamentalidade constituída a partir das novas políticas e narrativas de gênero, sexualidade e diversidade sexual que alcançam agências governamentais, grupos de pesquisa e a população, alterando o humor nacional. (KINGDON, 1995). Como vimos, esse segundo quadro está exposto nos documentos do PNDH-3, PNEDH e CONAE 2010, que carregam consigo a intencionalidade do governo em implementar políticas inclusivas na educação.

César (2016, submetido à publicação) desenvolve uma genealogia da “ideologia de gênero” no Brasil. A autora faz uma análise da última década e resgata as parcerias desenvolvidas entre o Governo Federal e o movimento LGBT. No artigo, a autora destaca a iniciativa do programa Escola sem Homofobia, que teve como uma de suas iniciativas a produção de material de apoio para abordar diversidade sexual e gênero nas escolas. Esse material, produzido em 2010, era composto por um conjunto de vídeos, boletins e cartilhas, tratando de assuntos relacionados à sexualidade, tratando em especial da questão da homofobia. Antes mesmo de sua distribuição, houve uma violenta reação por parte de setores ultraconservadores e fundamentalistas religiosos da sociedade, incluindo vários parlamentares, e o projeto foi vetado pela Presidente Dilma. Segundo César:

O projeto visava elaborar suportes educativos para o combate à homofobia, lesbofobia e transfobia nas escolas. Todavia, por conta das alianças e parcerias entre governo e movimentos sociais, esse material foi objeto de discussão na Assembleia Nacional, gerando uma polêmica de monstruosa proporção, imediatamente captada pelas mídias. Quando os movimentos e intelectuais tentaram dialogar com os representantes da Assembleia Nacional, difamação, violências de várias naturezas foram produzidas contra seus/sua defensores/as. Houve mobilização de intelectuais, educadores/as, mas o material foi rechaçado por parlamentares, não somente aqueles pertencentes à bancada ultraconservadora fundamentalista religiosa, mas também por alguns de frentes progressistas. Diziam esses senhores que as peças já produzidas seriam 'propaganda' LGBT. (CESAR; CUNHA, 2015) **Em termos pejorativos, o programa foi designado pelos/as parlamentares/as conservadores/as, pelos fundamentalistas religiosos e por parte da grande mídia como o “kit gay”, iniciando-se assim um processo recente de pânico moral que se acirrou mais recentemente.** (CÉSAR, 2016, submetido à publicação, grifo nosso).

O esforço dos movimentos sociais LGBT, expresso no documento final da CONAE 2010, despertou a atenção desses segmentos políticos e sociais ultraconservadores e fundamentalistas religiosos, culminando em uma série de debates acerca da redação e aprovação do PL8035/2010, base para o Plano Nacional de Educação – PNE. Em função desses embates, o projeto de lei está muito distante do que foi preconizado pelo documento final da CONAE 2010, porém, o documento ainda manteve a estratégia de “implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação à orientação sexual ou à identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão”. (BRASIL, 2010a, p. 7).

Neste ponto, é importante prestar atenção ao movimento coordenado de setores ultraconservadores da sociedade brasileira e do congresso nacional, que se esforçaram para mobilizar uma parcela maior da sociedade, em especial os grupos religiosos católicos e neopentecostais, fazendo uso do conceito de “ideologia de gênero” para desqualificar as demandas LGBT e criar um clima nacional (KINGDON, 1995) desfavorável às propostas. Essa mobilização se estendeu por todo o processo de tramitação do projeto de lei no congresso, até a retirada dos termos orientação sexual e identidade de gênero do documento. Esse movimento caracteriza a continuidade e o fortalecimento do **pânico moral** que se iniciou com o projeto Escola sem Homofobia, apelidado de “kit gay”. Em termos genealógicos, o **pânico moral** se inicia com o ‘kit gay’ e ganha força com a “ideologia de gênero”. (CÉSAR, 2016, submetido à publicação).

Com relação à 'ideologia de gênero', os alvos se localizam na produção acadêmica e nos movimentos sociais que defendem questões relativas à igualdade de gênero e do respeito à diversidade sexual. Esse ataque é facilitado pelas constantes disputas por lugares de poder e fala, que ocorrem tanto no movimento social organizado quanto nos grupos acadêmicos. Esses embates resultam em uma falta de coesão discursiva e de mobilização política, algo que não ocorre nos grupos ultraconservadores, que se fecham em torno de um discurso único contra a "ideologia de gênero". Antes, esses grupos se organizam em torno da "defesa da família e da criança" para justificar o pânico moral. Gayle Rubin relaciona os movimentos ultraconservadores às crises políticas e econômicas concomitantes e a períodos de grandes mudanças sociais e/ou de costumes, como é o caso dos movimentos LGBT e o feminista. Segundo a autora:

Os pânicos morais raramente aliviam um problema real já que eles focam em quimeras e significantes. Eles tomam a preexistente estrutura discursiva em que se inventam vítimas para justificar o tratamento dos "vícios" como crimes. A criminalização de comportamentos inócuos como a homossexualidade, prostituição, obscenidade, ou consumo recreativo de drogas é racionalizado ao representá-los como ameaças a saúde e segurança, mulheres e crianças, segurança nacional, a família, ou a civilização em si mesma. Mesmo quando a atividade é entendida como inofensiva, pode ser banida pela alegação de "levar" a algo ostensivamente errado [...] Edifícios grandes e poderosos foram construídos com base em tais fantasmas. Geralmente o surto resultante de um pânico moral é precedido por uma intensificação de tais representações excludentes. (RUBIN, 2003, p. 32)

Após a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2014, foram realizadas novas Conferências para a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais. O que se observou foi a continuidade do pânico moral estabelecido em torno da 'ideologia de gênero'. Novamente a sociedade civil organizada, grupos de pesquisa, sociedades científicas e movimentos sociais se mobilizaram redigindo cartas, manifestos e participando de sessões plenárias nas câmaras estaduais e municipais. Porém, os grupos conservadores aumentaram em número e força e acabaram barrando as estratégias voltadas à inclusão em praticamente todos os estados e municípios. Assistimos a uma crise política do Estado, na qual a laicidade é constantemente agredida pela forças conservadoras e religiosas fundamentalistas, que vem estabelecendo um clima nacional de constante hostilidade às pautas LGBT, segundo Cohen (1972, p. 16):

Discrete and volatile moral panics might indeed once have existed but they have now been replaced by a generalized moral stance, a permanent moral panic resting on a seamless web of social anxieties. The political crisis of the state is displaced into softer targets, creating a climate of hostility to marginal groups and cultural deviance.²⁶

Presenciamos assim o estabelecimento de um **pânico moral** permanente em torno da ‘ideologia de gênero’. Em outras palavras, a reafirmação de um modelo heteronormativo, machista, misógino e LGBTfóbico, que utiliza a “preservação da família e da criança” como argumento para sua manutenção. Por outro lado, como afirma César (2016, submetido à publicação), existe um conjunto heterogêneo de narrativas progressistas, liberais, humanistas, libertárias, pós-humanistas, feministas, *queer* que são alimentadas pelos conhecimentos das ciências sociais e humanas, dos movimentos e das práticas sociais e que vêm disputando espaços de fala e atuação entre si ao mesmo tempo em que buscam desconstruir as verdades estabelecidas, sejam elas acadêmicas ou sociais, buscando maior igualdade e justiça social.

4.4 BUSCANDO UMA JANELA

Este tópico trata do conflito de agendas provocado pelas demandas de inclusão da população LGBT em oposição às forças ultraconservadoras e fundamentalistas religiosas. Procurei analisar o movimento de convergência dos três fluxos previstos no modelo de Kingdon (1995), levando em consideração os fatores econômicos relativos à governamentalidade biopolítica neoliberal e a influência do pânico moral da “ideologia de gênero”. Assim, busquei identificar os fatores condicionantes que bloquearam a abertura de uma janela de oportunidade que poderia conduzir ao melhor atendimento das demandas LGBT no PNE 2014.

No dia 15 de dezembro de 2010, por meio da Mensagem Presidencial no 701 (MSC nº 701/2010), foi enviado ao Congresso Nacional o texto do Projeto de Lei nº 8035/2010, contendo um conjunto de diretrizes, metas e estratégias que comporiam o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. O texto menciona a função social da educação, em consonância com o documento final da CONAE 2010 e

²⁶ Tradução livre: Pânicos morais discretos e voláteis podem de fato uma vez ter existido, mas foram substituídos por uma postura moral generalizada, um pânico moral permanente que descansa em uma rede de ansiedades sociais. A crise política do Estado é redirecionada para alvos mais fracos, criando um clima de hostilidade aos grupos marginais e culturalmente desviantes.

reafirmando o papel da gestão democrática e da participação das diversidades para a construção de um projeto político-pedagógico, de acordo com o documento:

Temos a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”.

O PNE - 2011/2020 na forma ora proposta representa um importante avanço institucional para o país, definindo metas e estratégias para avançar no processo de melhoria da educação brasileira.

A educação é um dos mais importantes instrumentos de inclusão social, essencial para a redução das desigualdades no Brasil. É inegável que nos anos mais recentes o tema educação foi sendo definitivamente alçado à prioridade na agenda nacional, mobilizando Governos e os mais diversos segmentos da sociedade em torno de um objetivo comum: a ampliação do acesso à educação de qualidade para todos os brasileiros.

[...]

Partindo das contribuições advindas das deliberações aprovadas pela CONAE, das diversas avaliações do PNE vigente e de documento básico preparado pelo CNE, produziu-se uma proposta preliminar do novo plano, encaminhada ao Ministro da Educação em maio de 2010. A fim de cumprir com sua missão, o corpo técnico e dirigente do MEC, assim como de seus órgãos vinculados, debruçou-se sobre esses estudos e documentos, apreciando cada uma das contribuições apresentadas, de modo a construir um documento que se aproximasse ao máximo dos anseios da sociedade. (BRASIL, 2010a, p. 21-29).

Partindo do modelo de múltiplos fluxos, podemos caracterizar toda a movimentação da sociedade e de diversas entidades em torno da CONAE 2010 como um fluxo de problemas que forneceu subsídios para formulação de um conjunto de soluções voltadas à educação. O PL8035/2010 deveria traduzir em linguagem jurídica as soluções discutidas e formuladas de forma democrática pelos diversos representantes da sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, profissionais da educação, estudantes, dentre outros que fizeram parte da conferência. Segundo o documento final da CONAE:

O presente documento é, pois, resultado das deliberações, majoritárias ou consensuadas, nas plenárias de eixo e que foram aprovadas na plenária final. Ele traz, assim, uma contribuição inestimável para o futuro da educação brasileira, pois concretiza o resultado de lutas históricas e de embates e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo na direção da garantia da educação como bem público e direito social. **Espera-se que sua ampla divulgação, disseminação e debate possam servir de referencial e subsídio efetivo para a construção do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) e para o estabelecimento, consolidação e avanço das políticas de educação e gestão que dele resultarem em políticas de Estado.** (BRASIL, 2010, p. 11, grifo nosso).

Ao analisar essa primeira versão do PL8035/2010 fica clara a presença dos elementos analisados nesta dissertação. A ação de uma biopolítica é percebida pelo desejo do Estado em buscar a universalização da educação, a promoção da cidadania, a melhoria da qualidade da educação e a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica. A regulação biopolítica, expressa no plano, demanda a formação para o trabalho e para a cidadania, o que corresponde à subjetivação de um *homo economicus* preparado para o jogo de mercado, que é o fundamento principal da governamentalidade biopolítica neoliberal. A questão da qualidade também se faz presente e está associada a índices já estabelecidos, como o IDEB²⁷ – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – e outros instrumentos que devem ser criados. Em paralelo com a aplicação destes índices, observa-se a presença de uma agenda globalmente estruturada para a educação – AGEE – na busca por expansão com qualidade e equidade, respeito aos direitos humanos e sustentabilidade socioambiental e respeito à diversidade, pautas que fazem parte de uma agenda econômica global e aqui se refletem na educação. De acordo com o documento:

Art.2º São diretrizes do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2011, p. 1).

Embora essa versão do PL8035/2010 esteja alinhada à uma agenda global e às demandas neoliberais, percebemos de imediato a existência de um filtro para as demandas LGBT, o que indica o início de um fluxo de soluções que ocorreu antes

²⁷ O IDEB [...] nasceu como condutor de política pública pela melhoria da qualidade da educação, tanto no âmbito nacional, como nos estados, municípios e escolas. Sua composição possibilita não apenas o diagnóstico atualizado da situação educacional em todas essas esferas, mas também a projeção de metas individuais intermediárias rumo ao incremento da qualidade do ensino [...] para que o Brasil atinja o patamar educacional que têm hoje a média dos países da OCDE. (BRASIL, 2011b)

mesmo da tramitação desse projeto no Congresso Nacional. O conjunto de diretrizes do documento não faz nenhuma menção direta às questões de identidade de gênero e orientação sexual, tema que foi amplamente debatido e está presente no documento final da Conae 2010. No entanto, percebe-se nas diretrizes o mascaramento dessas questões por meio de uma generalização, presente no inciso III do artigo 2º, que busca a erradicação de **todas** as formas de discriminação. Conforme visto no capítulo 2, essa generalização colabora para a manutenção da heteronormatividade e da invisibilização daqueles grupos marginalizados que não possuem peso político. Como consequência direta dessa generalização, os atuais processos de exclusão, causados pela adoção de uma matriz heteronormativa, continuariam presentes em toda cadeia escolar. Em outras palavras, por meio das presentes diretrizes a norma heterossexual continuaria a ser o padrão adotado nos processos de normalização dos indivíduos, presente nas políticas educacionais, nas práticas pedagógicas e no espaço escolar.

A versão inicial do PL8035/2010 é composta por duas partes: na primeira encontramos o texto da lei e as respectivas diretrizes do Plano Nacional de Educação, além de outras responsabilidades dos Estados e entes federados; na segunda, definida como anexo, encontramos um conjunto de 20 metas, cada uma com suas estratégias específicas de execução. Essa estrutura foi mantida durante a tramitação do projeto na câmara e no senado, sendo a mesma do atual PNE. Para melhor compreender a questão da identidade gênero (IG) e orientação sexual (OS) nessa primeira versão do projeto de lei, vamos localizar a ocorrência destes dois termos nas metas e estratégias:

QUADRO 1 - LISTA DE METAS DO PL8035/2010

Nº	META	IG/OS							
1	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.								
2	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.								
3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.	X							
4	Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.								
5	Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.								
6	Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica.								
7	Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: <table><tr><td>IDEB</td><td>2011</td><td>2013</td><td>2015</td><td>2017</td><td>2019</td><td>2021</td></tr></table>	IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021			

Nº	META							IG/OS
	Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0	
	Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5	
	Ensino médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2	
8	Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e quatro anos de modo a alcançar mínimo de doze anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.							
9	Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.							
10	Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.							
11	Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.							
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurando a qualidade da oferta.							
13	Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, trinta e cinco por cento doutores.							
14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.							
15	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.							
16	Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.							
17	Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.							
18	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.							
19	Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.							
20	Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.							
	Total de referências aos termos identidade de gênero e orientação sexual.							1

FONTE: Adaptado de BRASIL (2010a).

Observa-se nesse quadro que somente a meta 3 faz menção aos dois termos. Cabe ressaltar que essa meta é restrita à universalização do atendimento escolar para a população entre quinze e dezessete anos, sendo que os dois termos são mencionados em apenas uma das doze estratégias presentes, que trata exclusivamente da evasão escolar:

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.

[...]

3.9) Implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação à orientação sexual ou à identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão. (BRASIL, 2011, p. 7).

Se compararmos o documento final da CONAE à essa versão inicial do PL8035/2010, veremos que praticamente todo o conteúdo referente às políticas LGBT, previsto pela conferência, foi suprimido. Por meio dessa comparação, percebe-se a ação de uma rede de política atuando no sentido de limitar o conjunto de propostas para a educação, tanto no aspecto econômico quanto no aspecto social. Situação essa que foi acentuada pela constituição de uma Comissão Especial da Câmara dos deputados, com o objetivo de analisar o projeto de lei. Em um posicionamento público, em 3 de março de 2011, a articulação de organizações da sociedade civil Campanha Nacional pelo Direito à Educação expressa sua preocupação com o processo de tramitação do projeto de lei, segundo a entidade:

Alerta a um possível equívoco no processo de tramitação do Projeto de Lei para o novo Plano Nacional de Educação (PL nº 8.035/2010)

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulação da sociedade civil brasileira que atua pela efetivação e ampliação dos direitos educacionais no país, vem a público manifestar preocupação com o processo de trâmite do Projeto de Lei de novo Plano Nacional de Educação (PL nº 8.035/2010) no Congresso Nacional. Concomitantemente, manifesta total contrariedade com as iniciativas de retirar da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados a atribuição precípua de conduzir o debate sobre o tema.

Ao mesmo tempo em que reconhece avanços nessa primeira proposta de novo PNE, encaminhada pelo Executivo Federal, a Campanha entende que a mesma está longe de expressar as deliberações mais significativas dos processos participativos que culminaram na Conae (Conferência Nacional de Educação). Por esse motivo, vem estimulando e participando de um conjunto de debates sobre o novo plano, além de desenvolver propostas objetivas de modificação ou acréscimo ao texto, com a expectativa de que as mesmas venham a contribuir com a qualificação do debate a ser desenvolvido no Congresso Nacional. Assim, é importante ressaltar que para esta Legislatura foi transferida toda a expectativa da comunidade educacional brasileira, representada na Conae, que espera um PNE à altura dos desafios colocados para a melhoria da qualidade da educação pública e para a democratização efetiva das oportunidades educacionais no País – requisitos elementares para a justiça social, o desenvolvimento sustentável e a garantia dos direitos humanos.

A 'Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados' e a 'Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal' foram as legítimas representantes do Congresso Nacional em todo o processo de construção da Conae, integrando sua Comissão Organizadora - juntamente com os órgãos de governo, a própria Campanha Nacional pelo Direito à

Educação e outras entidades da sociedade civil. Também desenvolveram, nos últimos anos, iniciativas no sentido de avaliar o cumprimento das diretrizes e metas do PNE em vigor (Lei nº 10.179/2001), apontando propostas a serem incorporadas pelo novo plano.

Por todos esses motivos são as referidas comissões as instâncias mais legítimas e qualificadas para o debate de alternativas para a educação pública brasileira, a serem expressas, em relação ao próximo decênio, no novo PNE. Uma vez que o Plano é específico da área educacional, com reflexos nas áreas financeira e orçamentária, a proposta de criar uma Comissão Especial para tratar do PL nº 8.035/2010 não se justifica por razões regimentais, representando na realidade uma tentativa de esvaziar o necessário debate político na Câmara dos Deputados e, consequentemente, restringir os canais de participação da sociedade civil e mesmo de parte dos parlamentares com trajetória rica na militância em defesa da escola pública e do direito à educação.

A Campanha Nacional de Educação entende, ainda, que a tramitação do PNE por Comissão Especial não respeita o regimento interno da Casa. Para um Projeto de Lei tramitar por essa via aligeirada de análise é preciso que seu mérito seja matéria de mais de três comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Contudo, por deliberação da Mesa Diretora da Casa, o PL 8.035/2010 tramita apenas nas Comissões de 'Educação e Cultura', 'Finanças e Tributação' e 'Constituição e Justiça e de Cidadania'. A propósito, em 18 de janeiro de 2011, foi indeferido pela própria Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, o requerimento 7.591/2010, que solicitava a inclusão da 'Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público' na análise de mérito do PL 8.035/2010.

Em vista de que o estabelecimento da Comissão Especial prejudicará, em demasia, a qualidade do debate e do trâmite do PNE e, marcadamente, diante do fato de que a proposta afronta o regimento interno da Câmara dos Deputados, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação solicita ao Presidente da Casa, deputado federal Marco Maia (PT-RS), que indefira o requerimento 527/2011, de autoria do parlamentar Duarte Nogueira (PSDB-SP), que propõe a equivocada instituição de Comissão Especial para o trâmite do PL 8.035/2010. Acatando essa solicitação, a Mesa Diretora da Câmara guardará correta coerência com suas próprias deliberações recentes e demonstrará importante sensibilidade quanto ao direito de participação da sociedade civil em um tema tão decisivo ao país, como é o PNE.

As entidades articuladas na Campanha Nacional pelo Direito à Educação entendem que a ansiedade na aprovação do PL 8.035/2010 será mais danosa à educação brasileira do que uma tramitação um pouco mais prolongada, porém muito mais qualificada. Ainda que seja preciso ser célere, é imprescindível ser responsável. Se a pressa imperar, o Brasil correrá o risco de editar um novo PNE tímido e pouco afeito ao controle social. Se assim for, apenas com um roteiro diferente, repetirá o fracasso do PNE 2001-2010, que teve apenas 1/3 (um terço) de suas metas cumpridas. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011).

A carta expressa a preocupação com o esvaziamento do debate político acerca do PNE e com a restrição dos canais de acesso da sociedade civil a esse debate, pela instauração de uma Comissão Especial; movimento esse justificado pela pressão política que havia para a rápida aprovação do plano. As preocupações da entidade foram confirmadas assim que foi divulgada a composição da Comissão Especial:

QUADRO 2 – COMPOSIÇÃO DA CE DA CÂMARA PARA O PNE

PARTIDO	TITULAR	SUPLENTE
PT	Angelo Vanhoni PT/PR	Alessandro Molon PT/RJ
PT	Fátima Bezerra PT/RN	Artur Bruno PT/CE
PT	Margarida Salomão PT/MG	Iara Bernardi PT/SP
PT	Newton Lima PT/SP	Pedro Uczai PT/SC
PMDB	Gabriel Chalita PMDB/SP	Eduardo Cunha PMDB/RJ
PMDB	Lelo Coimbra PMDB/ES	Gastão Vieira PMDB/MA
PMDB	Prof. Setimo PMDB/MA - vaga do PMN	Manoel Junior PMDB/PB
PMDB	Raul Henry PMDB/PE	Pedro Chaves PMDB/GO
PMDB	Renan Filho PMDB/AL	
PSDB	Eduardo Barbosa PSDB/MG	Alfredo Kaefer PSDB/PR
PSDB	Izalci PSDB/DF - vaga do PR	Mara Gabrilli PSDB/SP
PSDB	Nelson Marchezan Junior PSDB/RS	(Deputado do PR ocupa a vaga)
PSDB	Nilson Pinto PSDB/PA	
PP	Jair Bolsonaro PP/RJ	Esperidião Amin PP/SC
PP	José Linhares PP/CE	(Dep. do PROS ocupa a vaga)
DEM	Efraim Filho DEM/PB	Onyx Lorenzoni DEM/RS
DEM	Prof. ^a Dorinha Rezende DEM/TO	(Deputado do PSD ocupa a vaga)
PR	Paulo Freire PR/SP	Jorginho Mello PR/SC - vaga do PSDB
PR	(Deputado do PSDB ocupa a vaga)	(Deputado do PROS ocupa a vaga)
PR		(Deputado do PSOL ocupa a vaga)
PSB	Dr. Ubiali PSB/SP	Glauber Braga PSB/RJ
PSB	Pastor Eurico PSB/PE - vaga do PRB	Leopoldo Meyer PSB/PR
PSB	Stefano Aguiar PSB/MG	
PDT	Paulo Rubem Santiago PDT/PE	André Figueiredo PDT/CE
PDT		Marcos Rogério PDT/RO - vaga do PSC
PV/PPS	1 vaga	Stepan Nercessian PPS/RJ
PTB	Alex Canziani PTB/PR	Eros Biondini PTB/MG
PSC	Pastor Marco Feliciano PSC/SP	(Deputado do PDT ocupa a vaga)
PCdoB	Alice Portugal PCdoB/BA	Chico Lopes PCdoB/CE
PRB	(Deputado do PSB ocupa a vaga)	Antonio Bulhões PRB/SP
PMN	(Deputado do PMDB ocupa a vaga)	(Deputado do PSOL ocupa a vaga)
PSD		Marcos Montes PSD/MG - vaga do DEM
PROS		Ariosto Holanda PROS/CE - vaga do PR
PROS		Ronaldo Fonseca PROS/DF - vaga do PP
PSOL		Ivan Valente PSOL/SP - vaga do PR
PSOL		Jean Wyllys PSOL/RJ - vaga do PM

FONTE: Adaptado de BRASIL (2011b).

A base governista da época era formada por PT, PMDB, PRB, PTN, PDT, PSC, PR, PSB, PTC e PCdoB (307 deputados). A oposição era formada por PSDB, DEM, PSOL e PPS (111 deputados). Os partidos ditos independentes, ou seja, que não apoiaram nenhum dos candidatos à presidência no ano de 2010, mas que integravam a base aliada na Câmara eram: PV, PP, PMN, PTB e PTdoB (95 deputados). (BRASIL, 2010a). Apesar da base governista ser maior em número, e do governo ser sensível às demandas dos movimentos sociais, percebe-se que a configuração da Comissão Especial era pouco favorável ao avanço de pautas LGBT.

Pois, além de contar com a presença de partidos de oposição, foi formada em boa medida por deputados ligados a setores ultraconservadores da sociedade e da igreja católica, além de igrejas neopentecostais fundamentalistas. Lembrando ainda que a pauta de identidade de gênero e orientação sexual não era consenso nem mesmos entre os partidos da base governista.

Após a realização, em nível nacional e estadual, de uma palestra, dezesseis audiências públicas e três seminários para discussão do PL8035/2010, o deputado Angelo Vanhoni do PT-PR apresentou um relatório contendo a análise de 2906 emendas ao projeto. Esse relatório deu origem ao primeiro substitutivo do PL8035/2010, o SBT1. Com a publicação desse substitutivo, foi determinado um prazo de cinco sessões ordinárias para o envio de emendas para que a Comissão Especial pudesse emitir sua conclusão. A Comissão Especial solicitou prorrogação de prazo para análise e, ao termino desse prazo, em 14 de dezembro de 2011, foram apresentadas 449 emendas ao substitutivo. Houve ainda mais sete pedidos de prorrogação de prazo e um período de recesso parlamentar, deslocando a apresentação do parecer sobre as emendas presentes no SBT1 para o dia 24 de abril de 2012. As discussões sobre o plano se desenvolveram nos meses seguintes e, no dia 16 de outubro de 2012, foi publicada a redação final do projeto, o PL3085/2010-B, que foi encaminhado ao Senado para avaliação. Por força da articulação dos movimentos LGBT, a promoção da igualdade de gênero e orientação sexual foi retomada e inserida no artigo 2º e na estratégia 12 da meta 3, conforme consta naquele documento:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

[...]

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, **de gênero e de orientação sexual**;

[...]

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

[...]

3.12) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação racial, **por orientação sexual ou identidade de gênero**, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão; (BRASIL, 2012, grifo nosso).

O PL8035/2010-B iniciou sua tramitação no Senado em 25 de outubro de 2012. A função do Senado seria de revisar o documento, que foi renomeado para

Projeto de Lei da Câmara (PLCD) nº 103/2012. Em 29 de outubro, o presidente do Senado, senador José Sarney (PMDB-AP), comunicou em plenário o recebimento do projeto e o encaminhou para as comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esportes (CECE). Naquele momento, a base de apoio ao governo no Senado era composta por 60 dos 81 senadores, o que garantia ampla maioria. (DIAP, 2011). É interessante salientar que o Senado era composto em grande parte por ex-governadores, gestores públicos e empresários, indicando uma fraca conexão do Senado com os movimentos sociais, segundo o DIAP (2011, p. 1):

Em termos de profissão, o Senado continuará liderado por profissionais liberais, seguidos de empresários. São 35 profissionais liberais divididos entre advogados (12), economistas (5), engenheiro (sic) (4) e médico (sic) (4), além de 27 empresários. O universo de assalariados se limita a 16, sendo professores (7), servidores públicos, incluindo o promotor de justiça (6), bancário (1), metalúrgico (1) e técnico em telecomunicações (1). Além destes, existem, ainda, dois bispos evangélico (sic) e um estudante.

Em 17 de dezembro de 2013 foi realizada a votação em plenário do texto final do projeto que seria reencaminhado à câmara dos deputados. Foram apresentadas 14 emendas, sendo aprovada a de número 14, de autoria dos Senadores Eduardo Braga e Álvaro Dias. No texto aprovado ficou clara a movimentação de bastidores e força política dos grupos conservadores e fundamentalistas religiosos (evangélicos e católicos) no sentido de preservar o atual modelo biopolítico. O *lobby* da chamada bancada evangélica da câmara dos deputados, potencializado pelo uso de um pânico moral já estabelecido, fez com que os Senadores votassem pela retirada dos termos identidade de gênero e orientação sexual do texto, alegando que sua manutenção implicaria na promoção da “ideologia de gênero”. A ação da rede política se verifica no momento em que o governo cede à pressão dos partidos de sua própria base, na tentativa de, por esse caminho, garantir a sustentabilidade política e a governabilidade. Esse movimento torna ainda mais clara a existência de um grupo de interesse (KINGDON, 1995) fundamentalista e conservador. Como consequência, os termos foram retirados do texto, dando lugar a uma redação mais genérica, de acordo com o quadro 3.

QUADRO 3 – ALTERAÇÕES NO TEXTO DO PL8035/2010

PL8035/2010-B	PLCD nº 103/2012
Art. 2º, inciso III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual.	Art. 2º, inciso III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.
Meta 3: 3.12) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação racial, por orientação sexual ou identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;	Meta 3: 3.13) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação , criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;

FONTE: BRASIL (2012); BRASIL (2012b).

Retomando a discussão anterior, embora o novo texto pareça ter um alcance maior, ocorre justamente o contrário. A generalização oculta as identidades jurídicas que deveriam ser alvo das políticas públicas, o que tornaria muito mais difícil a tarefa de criar políticas públicas específicas para a população LGBT a partir desse novo texto. Em 31 de dezembro de 2013, o Senado devolveu à Câmara do Deputados o projeto aprovado, seguindo o trâmite previsto pela constituição. Porém, o projeto de lei só foi encaminhado à Comissão Especial no dia 05 de fevereiro de 2014. Ainda em fevereiro, a deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) apresentou um requerimento solicitando uma audiência pública, convidando representantes da UNE, CNTE, UNDIME e CONSED. Complementando o pedido, o deputado Arthur Bruno (PT-CE) requereu que a audiência pública contasse ainda com representantes do MEC, CONSED, UNDIME, movimento “PNE pra valer” e CNTE, enquanto o deputado Nelson Marchesan Junior (PSDB-RS) requereu que a especialista em educação Mariza Abreu fosse da Confederação Nacional dos Municípios fosse também convidada. Em 19 de março de 2014 o relator deputado Angelo Vanhoni (PT-PR) apresentou um relatório no qual analisa as modificações introduzidas no texto pelo Senado e tenta restaurar o texto do artigo 2º à sua versão anterior, conforme constava no PL8035/2010-B.

No entanto, após a apresentação do relatório, muitos deputados solicitaram vistas. Sendo que o deputado Paulo Freire (PR-SP), pastor da Igreja Assembleia de Deus, apresentou no dia 02 de abril um voto em separado, no qual fica evidente a presença do pânico moral da “ideologia de gênero”, bem como a postura ativa de combate à pauta LGBT que foi assumida pelos deputados conservadores e fundamentalistas. De acordo com o deputado:

Quanto ao mérito **um aspecto especial nos chama a atenção e causa profundo acautelamento, qual seja, a agenda de gênero e a deliberada promoção de aspectos ideológicos por meio dos preceitos estatais.**

O país tem vivido um constante ataque aos princípios norteadores da família, da liberdade de convicção e exercício de liberdades públicas, pois sob o pretexto de valorizar minorias sistemicamente marginalizadas, grupos articulados criam um verdadeiro açodamento na consciência civil, com discurso intransigente, linguagem chula e debates violentamente promovidos com vistas à suplantar quaisquer posições divergentes. A política de gênero sob o manto da diversidade e realização dos interesses da minoria propõe insistentemente uma verdadeira ditadura influenciativa, que quer impor seus valores a todo custo, em todos os extratos sociais, com especial modo de agir sobre a infância.

O Estado laicista passa pela ideia de um Estado tolerante e protetor das mais diversas formas de expressão do pensamento e objeção de consciência, e este não pode coadunar com uma política ideologicamente vocacionada à desconstrução de valores consagrados no âmbito da privacidade familiar, impondo a todo o custo valores de um grupo que rechaçam a autonomia pessoal de escolher quais convicções adotar. **Querem fazer do Estado uma máquina de promoção de valores minoritários, levantando a bandeira da opção sexual, identidade de gênero entre outros conceitos nem um pouco inofensivos, os quais carregam uma alta carga ideológica de desconstrução da heteronormatividade.**

Falam em liberdade, mas a conceituam-na como uma obrigatoriedade de se alinhar exclusivamente aos interesses e vocações pessoais daquelas categorias, à revelia de qualquer debate ou posição pessoal. Não abrem a possibilidade de contraditório. **Querem elevar a questão de gênero a um patamar de indiscutibilidade, por meio de iniciativas ténues de articulação que fazem vergar todas às opiniões ou oposições, usando o Estado como ferramenta pessoal, calando qualquer voz que lhes ouse dissentir.**

Agendas como essas fragilizam a laicidade estatal, pois negam a proteção à opinião, e impõem uma regra de consciência a ser seguida em nome da lei, obstando qualquer objeção, trazendo para as escolas o culto de uma ideologia que nega a possibilidade da família pautar os valores e éticos-morais aos seus tutelados. **Um Estado como entidade maior de salvaguarda dos interesses civis não pode adotar medidas interventivas que desestabilizem a entidade familiar, impossibilitando a capacidade de autodeterminação das pessoas ou conflitando com o exercício privado das famílias na construção da consciência e valores dos seus.**

O Estado não pode adotar uma ou outra ideologia, a ele requer-se uma postura equidistante de altivez, que não violente a consciência das pessoas, ditando normas de caráter, em especial às crianças e adolescentes que guardam uma peculiar condição de pessoas em desenvolvimento.

[...]

O que se deseja do Estado é o respeito à diversidade e não a imposição do padrão comportamental deverá ser seguindo, violando a intimidade as pessoas, suprimindo a multiplicidade de pensamento, de consciência e credo. **Em nome da diversidade sabota-se a manifestação plural do pensamento e exclui-se a possibilidade da família educar seus membros com base em valores pessoais, o que nega a dicção do artigo 226 da Constituição Federal: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.”.**

Nesse ponto cabe esclarecer que a citadas expressões de “gênero” ou “orientação sexual”, guardam uma ideologia que procura eliminar a ideia de que os seres humanos se dividem em dois sexos. Esta corrente ideológica busca afirmar que as diferenças entre homem e mulher, além das evidentes implicações anatômicas, não correspondem a uma natureza fixa, mas são produtos de uma cultura de um país ou de uma época, assim, as “feministas de gênero” insistem na necessidade de “desconstruir” a família, o matrimônio e a maternidade como algo natural, deste modo, fomentam um “estilo de vida” que incentiva a homossexualidade, o lesbianismo e todas as demais formas de sexualidade fora do matrimônio.

É patente que o propósito dos promotores da “perspectiva de gênero” é criar uma sociedade sem classes de sexo, a começar pela desconstrução da linguagem, dos relacionamentos familiares, da reprodução, da sexualidade, educação, religião, cultura entre muitos outros.

O feminismo abertamente propala supostos estudos sociológicos e antropológicos, afirmando que as explicações de ordem natural são, na verdade, uma formulação ideológica, utilizada para justificar e legitimar os comportamentos sociais de homens e mulheres em determinada sociedade. Gênero serve, dessa forma, para determinar tudo que é social, cultural e historicamente definido e não é sinônimo de sexo. É mutável, pois está em constante processo de resignificação devido às interações concretas entre indivíduos do sexo feminino e masculino.

Ora, Senhores, como admitir que termos, que segundo seus próprios adeptos, estão em “constante resignificação”, venham compor o ordenamento jurídico pátrio como meio de implementar políticas públicas educacionais. **É sem dúvida uma frontal revogação da taxatividade e abstração legal que orienta a produção legislativa, que permitirá múltiplas ampliações de sentido, estabelecendo uma completa insegurança jurídica, dando margem à doutrinação de crianças e adolescentes sem possibilidade de objeção da família, a qual de fato cumpre o papel de orientar e escolher os caminhos filosóficos e ideológicos de seus pupilos.**

Nesse sentido à terminologia do gênero e orientação sexual, é preferível a redação do Senado, por ser mais abrangente quanto à conscientização de se evitar discriminação de qualquer tipo, sem cair nos particularismos que são mais de cunho ideológico do que propriamente de direito humano.

Portanto, os termos empregados para designar as categorias de pessoas submetidas aos avanços e diretrizes do PLC, implicam em terminologia imprecisa, ambígua, de forte conteúdo ideológico, passíveis de indesejados e ilegais alargamentos no âmbito de sua incidência e manipulação, reveladores de inconsistência e insegurança jurídica, fatos que são inadmissíveis na definição de preceitos legais. **Desse modo, cremos que o texto proposto ao art. 2º inciso III do projeto de lei, e a estratégia 3.13 do anexo, consignados na redação do substitutivo do Senado, devem prevalecer sobre a emenda do eminente relator, pois encampa genericamente todos os tipos de discriminações e preconceitos que podem vitimar as pessoas, sem adotar conteúdo ideológico ou filosófico, que ensejaria odioso espaço normativo para ideologização que perturbe o desenvolvimento familiar de crianças e adolescentes.** (BRASIL, 2014a, grifos nossos).

Por meio desse voto em separado, evidencia-se o rumo que tomaram os debates políticos sobre o PNE na Câmara dos Deputados. As demandas do movimento LGBT, os estudos acadêmicos sobre gênero e sexualidade e o conjunto de conhecimentos dos movimentos sociais passaram a ser classificados como “ideologia de gênero”. Por meio da total inversão dos discursos, aqueles que até então eram tidos como excluídos, suas lutas históricas e até mesmo suas conquistas passaram a representar uma ameaça aos “princípios norteadores da família”. O simples ato democrático do uso da palavra na busca por direitos passou a ser interpretado como uma “imposição de valores de uma minoria”, as minorias querendo silenciar a maioria.

Os grupos fundamentalistas/conservadores assumiram a norma heterossexual como algo positivo e passaram a defendê-la a todo custo. Era preciso evitar que o Estado fosse transformado em “uma máquina de promoção de valores ideológicos para desconstrução da heteronormatividade”. O Estado não poderia ser usado para “desestabilizar a família e nem doutrinar as crianças e adolescentes”. Não se poderia permitir um “estilo de vida” que “incentiva a homossexualidade, o lesbianismo e todas as demais formas de sexualidade fora do matrimônio”. As crianças e adolescentes não poderiam ser expostas a uma “doutrinação”, pois cabe à família “o papel de orientar e escolher os caminhos filosóficos e ideológicos de seus pupilos”. Ou seja, seguindo a lógica do deputado, ao Estado caberia a manutenção de um sistema de controle biopolítico baseado na heteronormatividade, garantindo a representação jurídica dos indivíduos. No entanto, esse raciocínio apenas demonstra que o atual sistema não comporta identidades que estejam fora de uma matriz heterossexual, baseada no binário homem-mulher. O que torna ainda mais explícita a necessidade da implementação de políticas específicas à população LGBT.

Para qualquer intelectual ligado aos estudos de gênero e sexualidade, estas afirmações pareceriam absurdas e totalmente desconectadas da recente produção acadêmica relativa ao tema, afinal, a escola já se configura como uma instituição de doutrinadora e normalizadora de viés heteronormativo. Do ponto de vista dos movimentos sociais, esse posicionamento simplesmente ignora os fatores que deram origem aos pleitos, deixando de lado a dura realidade da exclusão e da violência sofrida pela população LGBT, desqualificando e transformando essas pessoas em uma ameaça que precisa ser combatida.

No entanto, ao analisar o processo de produção discursiva do pânico moral “ideologia de gênero”, percebemos que foram utilizados alguns conceitos originados no campo acadêmico dos estudos de gênero. Como vimos, busca-se por meio dessa estratégia deslegitimar tanto o conhecimento acadêmico, e seus produtores/as, quanto os movimentos sociais ligados à pauta LGBT; extraindo, dessa forma, sua sustentação social e política. Junte-se a isso o grande alvoroço feito pela mídia em torno do assunto, a pauta da “ideologia de gênero no PNE” passou a estar presente em revistas, jornais, televisão e principalmente na internet. Criou-se um ambiente de medo, incerteza e dúvida - FUD²⁸ - em relação à presença dos termos identidade de gênero e orientação sexual no PNE. O clima nacional (KINGDON, 1995) foi rapidamente afetado pelo pânico moral e tornou-se refratário à presença de pautas LGBT no PNE 2014. A título de referência, em fevereiro de 2016 a ferramenta de pesquisa do Google contabilizava 410.000 páginas contendo o termo “ideologia de gênero”, sendo que, dessas, 207.000 continham o termo “educação” e 18.700 continham o termo “PNE”. Como podemos ver, nas mãos de um grupo de interesse formado por ultraconservadores e fundamentalistas, o pânico moral se converteu em um forte instrumento de poder, capaz não apenas de controlar o humor nacional, mas de influenciar, e até mesmo bloquear, o processo de geração de políticas públicas em educação para a população LGBT.

Em 02 de abril de 2014, durante a análise do parecer do relator Angelo Vanhoni na Reunião Deliberativa Ordinária da Comissão Especial, houve um pedido vista coletiva, pedido que se repetiu na Reunião de 08 de abril. No dia 09 de abril, o relator Angelo Vanhoni apresentou uma Complementação de Voto, cujo texto não apresenta as alterações solicitadas pelo deputado Paulo Freire (PR/SP). Como reação, o deputado Pastor Marco Feliciano (PSC/SP) requereu votação nominal, porém, o texto do relator foi mantido. No dia 23 de abril, a bancada do PR, da qual participava o deputado Paulo Freire, solicitou a retirada de todos os artigos “a” e “as”, utilizados para qualificar o gênero feminino no texto do projeto de lei, proposta essa que foi rejeitada.

²⁸ Medo, incerteza e dúvida (do inglês *Fear, Uncertainty and Doubt*, ou simplesmente FUD) é uma estratégia de desinformação usada em vendas, marketing, relações públicas, política e propaganda. FUD é geralmente uma estratégia para influenciar a percepção do público por meio da divulgação de informação negativa, duvidosa ou falsa, apelando para o medo das pessoas.(PFAFFENBERGER, 2000)

No dia 06 de maio de 2014, após sofrer enorme pressão por parte de deputados e dos grupos conservadores e fundamentalistas, potencializada desde o Voto em Separado apresentado pelo deputado Paulo Freire, o deputado Vanhoni apresentou um Parecer Reformulado. Nesse, o relator acatou as mudanças sugeridas e com isso o texto do artigo 2º - inciso III foi novamente generalizado. Ao término dos trabalhos na Comissão Especial o projeto de lei foi encaminhado para apreciação em plenário, onde foi votado em partes. Sua análise iniciou no dia 28 de maio, voltando à pauta em 03 de junho de 2014, em uma Reunião Extraordinária, na qual foi aprovado. O PL8035/2010 foi então enviado à Presidência da República, onde foi sancionado sem nenhum veto, sendo promulgado em 25 de junho como Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014).

Finalizado o processo, percebemos que apesar de haver uma confluência entre o fluxo de problemas, representado pelas demandas dos movimentos LGBT, e o fluxo das soluções, representado pelas metas e estratégias propostas pela Conae 2010, o fluxo político, que ocorreu durante toda tramitação do projeto, não fluiu na mesma direção. Dessa forma, Governo e parlamentares não permitiram a abertura de uma janela de oportunidade (KINGDON, 1995) que permitiria a geração de políticas públicas em educação voltadas à população LGBT. Dito isto, cabe lembrar que as estratégias de inclusão para essa população não fazem parte de nenhum indicador e que, portanto, a tendência para o próximo decênio é de que estas pessoas sejam simplesmente ignoradas, em prol da boa gestão e melhoria da performance. (BALL, 2001).

A simples presença dos termos identidade de gênero e orientação sexual como parte integrante de uma diretriz do PNE representaria um ganho político para a população LGBT. No entanto, convém lembrar que o saldo das discussões ocorridas durante a tramitação do PL8035/2010 não é zero, como poderíamos pensar em uma primeira análise. A retirada dos termos não representa apenas uma perda de possibilidades. Antes, aponta para algo bem mais grave, a forte articulação de grupos conservadores/fundamentalistas em torno da questão da sexualidade e do próprio modelo biopolítico adotado pelo Estado. Quando pensamos nos termos do humor nacional (KINGDON, 1995) ou do contexto da prática (BOWE; BALL, 1992), percebemos que houve uma reconfiguração do ambiente sócio-político brasileiro em relação à questão da diversidade. Esse movimento resulta em um saldo negativo para

os movimentos que lutam pelos direitos LGBT, uma vez que as vozes contrárias se tornam a cada dia mais organizadas e ferozes.

5 CONCLUSÃO

Ao aproximar as reflexões dos campos dos Estudos de Gênero e das Políticas Públicas acerca da educação, procurei fazer a articulação de conceitos que me ajudassem a compreender o momento sócio-político-econômico que se tornou o pano de fundo, ou a cortina que encerra, as discussões sobre identidade de gênero e orientação sexual nos textos que deram origem ao PNE 2014.

Como toda aproximação, é importante ressaltar que esta é uma análise carrega consigo limitações, seja pelo curto tempo destinado à pesquisa nos cursos de mestrado, seja pelas próprias limitações da autora. Conceitos como a AGEE de Roger Dale (2004), Pânico Moral de Gayle Rubin (2003) e a Governamentalidade Biopolítica Neoliberal de Michel Foucault (2008) são extremamente complexos e demandam uma leitura atenta por parte dos que deles querem fazer uso.

A transposição de análises do neoliberalismo para o contexto histórico brasileiro é outro desafio, não há homogeneidade em nosso modelo econômico e é preciso ter muito cuidado para que a chave do neoliberalismo não se torne um guarda-chuva que abriga as mais diversas ações governamentais. Por isso, tentei reduzir o escopo da análise ao campo da educação, no qual acredito ser possível utilizar tais análises. Porém, há muito espaço para discutir o neodesenvolvimentismo dos governos Lula e Dilma, por exemplo.

Há questões de fundo que podem ainda ser desenvolvidas. O deslocamento de populações para uma região de controle, abordado por Maura Corcini Lopes (2009), pode ser pensado em termos de formação de exército de reserva para exercer pressão sobre trabalhadores e sindicatos. O texto pode dar a impressão de que só existe uma saída “pelo e para o mercado”. Esta interpretação pode ser atenuada por uma análise mais aprofundada das forças que animam os movimentos sociais e de defesa dos direitos humanos.

O movimento econômico global é extremamente complexo. Assim, a caracterização de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (DALE, 2004) é uma tarefa quase impossível. Porém, há um denominador comum que se configura e reconfigura continuamente, de acordo com o poder de influência dos arranjos locais/regionais sobre as formas e direções dadas à política educacional. Isso é particularmente verdade no caso do Brasil, embora muito influenciada pelo contexto local, a tomada de decisões se dá à luz de uma economia global.

Uma análise importante que deve ser feita diz respeito à influência dos movimentos ultraconservadores/fundamentalistas em termos globais. Ou seja, de que forma a influência destes grupos sobre a economia e a política de países como Estados Unidos, França e Brasil afeta os processos de geração de políticas públicas voltadas à população LGBT. Partindo deste ponto, é possível pensar ainda nos reflexos destes movimentos sobre uma agenda global para a educação. É importante ainda ressaltar que o conceito de Pânico Moral não diz respeito a situações isoladas. Sua caracterização demanda uma análise genealógica, no sentido foucaultiano do termo, pois eles possuem uma história, marcam períodos e envolvem relações de poder que afetam diretamente os rumos da sociedade, da política e da economia.

Em relação às Janelas de Oportunidade (KINGDON, 1995), uma outra interpretação é a de que elas abrem nos dois sentidos. Ou seja, considerando as disputas políticas travadas pelos grupos envolvidos, elas abririam em um ou outro sentido de acordo com sua força política. No entanto, considerando o movimento de bloqueio da pauta LGBT que ocorreu no Congresso Nacional e a rápida movimentação de parcelas conservadoras e fundamentalistas da sociedade, optei pela imagem do fechamento de uma janela por acreditar que esta seja mais ilustrativa para o nosso caso.

Com este trabalho, espero ter colaborado para o avanço das discussões sobre gênero e sexualidade na educação. Apesar do cenário sombrio no qual se desenvolveu esta pesquisa, seguiremos buscando janelas. Janelas que abram novas possibilidades para a formulação de políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades, que promovam estratégias para melhor integração e redução da evasão escolar da população LGBT, respeitando as individualidades e rompendo o ciclo de violência e exclusão.

FIGURA 4 - SEM TÍTULO



FONTE: A autora (2016).

REFERÊNCIAS

ANUNCIAÇÃO, D. A. DE. Aspectos gerais sobre “proteção social” e políticas sociais no capitalismo: das origens às tendências atuais. In: OLIVEIRA, M. DE; BERGUE, S. T. (Eds.). . **POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 27–40.

BALL, S. J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1384, n. February, p. 99–116, 2001.

BENTO, B.; PELÚCIO, L. **Despatologização do Gênero: A politização das identidades abjetas**. v. 20, n. 2, p. 569–581, 2012.

BOWE, R.; BALL, S. J. **Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology**. 1. ed. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Jornal da Câmara**. 5 out. 2010a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências” - PL803510**, 2011a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/conheca-a-comissao/membros>>. Acesso em: 5 mar. 201

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PROJETO DE LEI Nº 8.035-B DE 2010**. 2012a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAULO FREIRE**, 2014a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=65B082D74D4129E82271339AC05C36D2.proposicoesWeb2?codteor=1240991&filename=Tramitacao-PL+8035/2010>. Acesso em: 1 mar. 2016

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**, 2007.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **O que são as metas**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-sao-as-metas>>. Acesso em: 28 fev. 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Final – Conferência Nacional de Educação – CONAE**. Brasília. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005, de 25 de junho**, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional De Direitos Humanos - PNDH II**. Brasília. 2002.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **RESOLUÇÃO Nº 12, DE 16 DE JANEIRO DE 2015**. Brasília. Secretaria de Direitos Humanos, 2015a. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/resolucoes/resolucao-012>>. Acesso em: 2 mar. 2016

BRASIL, S. DE D. H. **O que é o PNDH-3**. Disponível em: <<http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/sobre-o-pndh3>>. Acesso em: 2 mar. 2016b.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília, 2010c.

BRASIL. Senado Federal. **PLC n. 103/2012 - Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências**. Brasília, 2010d, p. 1–34.

BRASIL. Senado Federal. **PLC n. 103/2012 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Brasília, 2012b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Novo Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.

BUTLER, J. **Bodies that matter: On the Discursive Limits of “Sex”**. New York: Routledge, 1993.

BUTLER, J. **Gender trouble feminism and the subversion of identity**. [s.l.] Routledge, 1999a.

BUTLER, J. Preface 1999. In: JUDITH BUTLER (Ed.). **Gender trouble feminism and the subversion of identity**. New York: Routledge, 1999b.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Comissão Especial poderá enfraquecer o PNE, segundo Campanha**. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=336>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

CAMPOS, V. F. **TQC – Controle da Qualidade Total**. 8. ed. Rio de Janeiro: EDG, 1999.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, n. 1, p. 25 – 52, 2006.

CARTER, D. **Stonewall: The Riots That Sparked the Gay Revolution**. New York: St. Martin's Press, 2010.

CÉSAR, M. R. DE A. Gênero, sexualidade e educação: notas para uma “epistemologia”. **Educar em Revista**, n. 35, p. 37–51, 2009.

CÉSAR, M. R. DE A. (Des)governos...: biopolítica, governamentalidade e educação contemporânea. **ETD - Educação Temática Digital**, 2010.

CÉSAR, M. R. DE A. **(Des)governos: corpo e sexualidade ou “Pânico Moral” e (des)governos do corpo e da sexualidade.** [s.l: s.n.].

CÉSAR, M. R. DE A.; DUARTE, A. Governo dos Corpos e Escola Contemporânea: pedagogia do fitness. **Educação & Realidade**, v. 2, n. 34, p. 119–134, 2009.

CÉSAR, M. R.; DUARTE, A.; SIERRA, J. C. Governamentalização do Estado, movimentos LGBT e escola: capturas e resistências. **Educação - PPGE PUCRS**, v. 36, n. 2, p. 192–200, 2013.

COHEN, S. **Folk devils and moral panics**. 3. ed. New York: Routledge, 1972.

COSTA, S. DE S. G. Governamentalidade neoliberal, Teoria do Capital Humano e Empreendedorismo. **Educação & Realidade**, v. 2, n. 34, p. 171–186, 2009.

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 87, p. 423–460, 2004.

DELEUZE, G. **CONVERSAÇÕES**. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2013.

DIAP. **Perfil socioeconômico do novo Senado**. 2011. Disponível em: <
http://diap.org.br/images/stories/publicacoesDIAP/Radiografia_011/Radiografia_011_P101.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2016.

FAISTING, A. L. **Entre o Global e o Local : breve reflexão sobre os desafios da educação EM e PARA os direitos humanos**. p. 83–100, 2009.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2004

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. 4. ed. Rio de Janeiro: NAU, 2013.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 93–130, 2003.

GADELHA, S. **Biopolítica, Governamentalidade e Educação: Introdução e conexões, a partir de Michel Foucault**. 1. reimp. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica

Editora, 2013.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. DA; GENTILI, P. (Eds.). . **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: HarperCollins, 1995.

LANZ, L. **O CORPO DA ROUPA - A pessoa transgênera entre a transgressão e a conformidade com as normas de gênero**. [s.l.] UFPR, 2014.

LOPES, M. C. **Políticas de Inclusão e Governamentalidade**. v. 34, n. 2, p. 153–169, 2009a.

LOPES, M. C. **Inclusão escolar: conjunto de práticas que governam**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009b.

LOPES, M. C.; DAL'IGNA, M. C. **In/exclusão: nas tramas da escola**. Canoas: Ed. ULBRA, 2007.

LOURO, G. L. **Gênero, Sexualidade e Educação. Uma perspectiva pós-estruturalista**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

LOURO, G. L. **Teoria queer: uma política pós-identitária para a educação** *Revista Estudos Feministas*, 2001.

LOURO, G. L. Gênero , sexualidade e educação : das afinidades políticas às tensões. **Educação em Revista**, p. 201–218, 2007.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47–69, 2006.

PFAFFENBERGER, B. The rhetoric of dread: Fear, uncertainty, and doubt (FUD) in information technology marketing. **Knowledge, Technology & Policy**, v. 13, n. 3, p. 78–92, set. 2000.

PINSKY, C. B. Estudos de Gênero e História Social. **Revista Estudos Feministas**, v. 17, n. 1, p. 159–189, 2009.

REVEL, J. **Dicionário Foucault**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

RUA, M. DAS G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

RUBIN, G. **Pensando o Sexo: Notas para uma Teoria Radical das Políticas da Sexualidade**. **Cadernos Pagus pagu**, 2003.

SCHULTZ, T. W. Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities. In:

Economic Research: Retrospect and Prospect, Volume 6, Human Resources.
Chicago: National Bureau of Economic Research, 1972. v. 6p. 1–84.

SCOTT, J. W. **Gênero como categoria de análise.** 1988.

SIERRA, J. C. **Marcos da Vida Viável, Marcas da Vida Vivível.** [s.l.] UFPR, 2013.

SILVA, T. T. DA. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, T. T. DA; HALL, S.; WOODWARD, K. (Eds.). . **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais.** [s.l: s.n.]. p. 133.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. Estado, luta de classes e política social. In: OLIVEIRA, M. DE; BERGUE, S. T. (Eds.). . **POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, interlocuções e experiências.** Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 11–26.

VEIGA-NETO, A.; LOPES, M. C. Inclusão , Exclusão , in / Exclusão. **Verve**, v. 20, p. 121–135, 2002.